

---

A cura di  
**Joëlle Long**

# TUTORI VOLONTARI DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

MATERIALI PER L'INFORMAZIONE E LA FORMAZIONE



Wolters Kluwer

JOËLLE LONG (a cura di), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*



# TUTORI VOLONTARI DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

MATERIALI PER L'INFORMAZIONE  
E LA FORMAZIONE

a cura di  
JOËLLE LONG



Wolters Kluwer

CEDAM

La pubblicazione è disponibile per consultazione Open Access, secondo le modalità del Creative Commons Attribuzione Non Commerciale Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT).

Copyright 2018 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Stampato da GECA s.r.l. - Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO



Garante infanzia  
adolescenza  
del Piemonte



REGIONE  
PIEMONTE



Piemonte

Con il sostegno di



FONDAZIONE CRC



Fondazione  
CRT



Compagnia  
di San Paolo

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, progetto "L'Università di Torino per i minori stranieri non accompagnati: un progetto per l'avvio di attività di sensibilizzazione, informazione e formazione di tutori volontari" nell'ambito di una Convenzione tra la Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, la Regione Piemonte, l'ANCI Piemonte e l'Università degli Studi di Torino (Dipartimento di Giurisprudenza, Dipartimento di Culture Politica e Società, Dipartimento di Psicologia).



## INDICE

### **Capitolo I: Formarsi come tutore volontario di MSNA**

1.	L'informazione e la formazione dei tutori volontari di MSNA nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta, di <i>Rita Turino</i> .....	1
2.	<i>Focus</i> , di <i>Joëlle Long</i> .....	7
	<i>Chi è «minore straniero non accompagnato»? .....</i>	7
	<i>Chi è il «tutore»?.....</i>	8
3.	L'edizione pilota piemontese, di <i>Joëlle Long e Giulia Gullace</i> .....	8

### **Capitolo II: I MSNA: il fenomeno sociale**

1.	Minori stranieri non accompagnati. Numeri, volti, percorsi, di <i>Roberta Ricucci</i> .....	11
2.	Uno scorcio antropologico, di <i>Vanessa Maher</i> .....	21
3.	Dalla Nigeria, con amore. Le ragazze di Benin City, di <i>Simona Taliani</i> .....	25

### **Capitolo III: I MSNA: la prospettiva psicologica**

1.	Il ruolo della neuropsichiatria infantile e il riconoscimento del disturbo post traumatico da stress, di <i>Orazio Pirro</i> .....	31
2.	L'incontro con il MSNA: quando due mondi si incontrano, di <i>Luca Rollè e Nicholas Utelle</i> .....	35

### **Capitolo IV: Gli attori dell'accoglienza**

1.	Una panoramica: livelli di governo, attori e compe-	
----	---	--



tenze, i rapporti tra pubblico e privato, di <i>Daniela Simone</i> .....	49
2. Ruolo e responsabilità dei servizi socio-assistenziali territoriali e loro rapporto con il tutore, di <i>Marilena Dellavalle</i> .....	54
3. Il giudice tutelare, di <i>Joëlle Long</i> .....	59
4. Il tribunale per i minorenni, di <i>Alessandra Aragno</i> ..	60
5. La procura presso il tribunale per i minorenni, di <i>Annamaria Baldelli</i> .....	63
6. Le autorità garanti per l'infanzia e l'adolescenza, di <i>Joëlle Long</i> .....	65

### Capitolo V: Il sistema dell'accoglienza

1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio dei documenti, di <i>Elena Rozzi</i> .....	69
2. I MSNA vittime di tratta, di <i>Alessandra D'Angelo</i> ...	127
3. TESTIMONIANZA: LA STORIA DI IBRAHIM, di <i>Barbara Mauri e Stefano Tenchini</i> .....	133

### Capitolo VI: Il tutore

1. La scelta, la nomina e il giuramento del tutore; l'inventario e il rendiconto; la relazione con il giudice durante la tutela, di <i>Michela Tamagnone e Diego Lopomo</i> .....	139
2. I diritti e i doveri del tutore, la responsabilità, di <i>Carlo Bianconi</i> .....	145
3. <i>Focus: Il processo penale minorile e il ruolo del tutore</i> , di <i>Joëlle Long</i> .....	152

### Capitolo VII: I MSNA nella quotidianità

1. Il collocamento e la vita in comunità, di <i>Emanuela Gioia</i> .....	155
2. L'affidamento familiare, di <i>Enzo Genco</i> .....	161
3. L'affidamento omoculturale, di <i>Giulia Gullace</i> .....	166
4. Il diritto alla salute, all'istruzione e formazione e al lavoro, di <i>Manuela Consito e Elena Rozzi</i> .....	168
6. <i>Focus: L'iscrizione al servizio sanitario nazionale</i> , di <i>Natalie Ghirardi</i> .....	185
7. <i>Focus: Il consenso informato al trattamento sanitario</i> , di <i>Joëlle Long</i> .....	186

**Conclusioni**

1. Messaggio per i futuri tutori volontari da parte del <i>Care Leavers Network</i> Italia.....	189
2. I principi e le norme della Convenzione sui diritti dell'infanzia quali orientamenti valoriali e pratici per il tutore, di <i>Joëlle Long</i> .....	193
Indice alfabetico degli autori.....	209



*Questo libro raccoglie alcuni dei materiali (relazioni orali, documenti scritti di approfondimento, testimonianze) utilizzati per l'edizione pilota del corso di informazione e formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che l'Università di Torino ha organizzato tra novembre 2017 e gennaio 2018 per conto della Garante per l'infanzia e dell'adolescenza della Regione Piemonte e con il sostegno della Regione Piemonte, dell'ANCI-Piemonte e delle Fondazioni Cassa di Risparmio di Cuneo, Cassa di Risparmio di Torino e Compagnia di San Paolo.*

*Il testo è pensato per gli oltre 500 aspiranti tutori volontari di MSNA che hanno generosamente risposto al bando aperto della Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e che seguono o seguiranno nei prossimi mesi il percorso formativo piemontese. Esso tuttavia può essere utile a tutti coloro che, nel nostro Paese, intendano documentarsi sulla figura del tutore volontario di MSNA, anche al fine di valutare se presentare la propria candidatura: il corso piemontese è stato infatti organizzato in conformità con le linee guida dell'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza «per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11 della legge 7 aprile 2017 n. 47». Più in generale poi, ci pare che conoscere diritti, doveri e responsabilità dei tutori volontari di MSNA sia oggi una necessità per numerosi soggetti pubblici e privati: sarà infatti il contesto a dover valorizzare la funzione dei tutori volontari, funzione non inedita ma certamente fortissimamente potenziata dagli ultimi interventi del legislatore.*

*Come curatrice del volume, il mio ringraziamento va anzitutto alla Garante della Regione Piemonte, la dott.ssa Rita Turino, che ha voluto la collaborazione con l'Università degli Studi di Torino e ha poi attivamente collaborato all'organizzazione del corso, nella comune convinzione che dovessero essere tratti*

*caratterizzanti della formazione: a) il coinvolgimento dei soggetti istituzionali chiamati alla protezione e promozione dei diritti dei MSNA, anzitutto i servizi socio assistenziali territoriali e la magistratura; b) l'ascolto dei ragazzi che abbiano vissuto direttamente l'esperienza di relazionarsi con un tutore. Tali soggetti saranno infatti i principali interlocutori dei tutori volontari e sono dunque nella posizione migliore per fornire informazioni e, per quanto possibile, dare consigli.*

*Ringrazio inoltre l'Assessora con delega alle politiche sociali, all'immigrazione, alle pari opportunità e ai diritti civili della Regione Piemonte Monica Cerutti e la Vicepresidente dell'ANCI Piemonte Elide Tisi, per il sostegno al progetto e per aver portato saluti non formali in rappresentanza delle rispettive istituzioni durante il corso di formazione.*

*Grazie poi ai colleghi del Comitato scientifico del corso, i professori Roberta Ricucci e Franco Prina del Dipartimento di Culture, Politica e Società, la prof.ssa Manuela Consito del Dipartimento di Giurisprudenza e i professori Piera Brustia e Luca Rollè del Dipartimento di Psicologia, e alla dott.ssa Daniela Simone della Regione Piemonte, che con passione e dedizione hanno messo a disposizione le loro competenze.*

*Last but not least, la mia riconoscenza va alla dott.ssa Giulia Gullace, tutor accademica del corso, la cui collaborazione è stata indispensabile per l'attività formativa e quella editoriale.*

Torino, 20 febbraio 2018

Joëlle Long  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università di Torino  
joelle.long@unito.it

## CAPITOLO I

### FORMARSI COME TUTORE VOLONTARIO DI MSNA

SOMMARIO: 1. L'informazione e la formazione dei tutori volontari di MSNA nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta, di *Rita Turino*. – 1.1. Il tutore volontario: una novità (quasi) assoluta. – 1.2. Il ruolo del Garante regionale. – 1.3. Dubbi e prospettive. – 2. FOCUS: Chi è il minore straniero non accompagnato? Chi è il tutore? di *Joëlle Long* – 3. L'edizione pilota piemontese, di *Joëlle Long* e *Giulia Gullace*.

#### **1. L'informazione e la formazione dei tutori volontari di MSNA nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta**

di *Rita Turino*

##### *1.1. Il tutore volontario: una novità (quasi) assoluta*

La legge 7 aprile 2017 n. 47 («Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati») prevede, all'art. 11, l'istituzione presso ogni tribunale per i minorenni di un «elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali... per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni».

La norma costituisce per molti aspetti una novità nel panorama della legislazione e dell'assistenza a favore dei minori stranieri non accompagnati. Viene infatti fortemente promossa la figura del tutore volontario in un ambito importante e delicato quale è la tutela di un minore straniero non accompagnato<sup>1</sup>. E

---

<sup>1</sup> La norma, in effetti, non codifica un principio di preferenza per il tutore volontario, ma la previsione di un elenco presso i tribunali per i minorenni di

ciò rappresenta, almeno per la Regione Piemonte, una novità quasi assoluta in quanto fino ad oggi la tutela dei minori è stata attribuita quasi esclusivamente all'ente pubblico: sindaci o loro delegati - per lo più assessori con delega ai servizi sociali - presidenti o direttori dei consorzi dei comuni per la gestione dei servizi sociali. Questi esercitano la funzione attraverso i loro uffici e servizi che si avvalgono dell'attività di operatori qualificati quali sono gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio sanitari e i mediatori culturali a cui delegano atti o incarichi singoli. Si tratta cioè di un'attività caratterizzata da una forte professionalità che sicuramente è assai utile nell'esercizio delle funzioni richieste ma che nel caso dei numerosissimi minori stranieri soli sul nostro territorio potrebbe essere arricchita dalla presenza di un adulto di riferimento che, interpretando il ruolo e le funzioni previste dalla legge e dal codice civile, possa diventare punto di riferimento importante per un/a ragazzo/a straniero/a solo/a nel nostro paese.

Proprio in quest'ottica si pone la legge n. 47 del 2017. Il fatto che si stabilisca poi un tetto massimo di tre minori che possono essere seguiti da ciascun tutore volontario esplicita chiaramente la volontà del legislatore che intende con questa modalità attribuire ad ogni minore straniero non accompagnato che soggiorni nel nostro paese la possibilità reale di avere un adulto di riferimento, possibilità che possa proseguire anche oltre il compimento del diciottesimo anno.

Il tutore volontario - privato cittadino selezionato e adeguatamente formato disponibile ad assumere la tutela di un minore straniero - si avvarrà della collaborazione di tutte le istituzioni e degli operatori che in esse operano e che non perdono le competenze previste dall'ordinamento nei confronti di un minore straniero non accompagnato, in quanto solo e bisognoso di particolare assistenza. Al tutore volontario non viene richiesto di accogliere nella propria abitazione il minore -non si tratta infatti di affidamento familiare - così come non è richiesto alcun contributo alle spese per l'assistenza e l'educazione dello stesso.

Si tratta in un certo senso di molto di più.

---

aspiranti tutori selezionati e formati dai Garanti regionali lascia intendere la volontà del legislatore di promuovere il deferimento a tali figure della tutela di MSNA. Non si può tuttavia escludere la nomina dell'ente pubblico quando ritenuta preferibile nell'interesse del minorenne a quella di un tutore privato volontario.

Ciò che si richiede al tutore volontario non è infatti solo la rappresentanza legale del minore che in quanto tale non ha capacità di agire, ma risponde soprattutto all'esigenza del minore di contare su un adulto di riferimento in grado di interpretarne i bisogni, garantirne i diritti e aiutarlo a riconoscere i propri doveri. Il tutore dovrà mettersi in relazione con il minore a lui deferito in tutela attraverso gli operatori che lo accolgono nella struttura residenziale e gli operatori sociali competenti per il territorio in cui insiste la struttura, al fine di avviare una relazione che si possa avvantaggiare delle conoscenze già acquisite da chi si occupa di lui e poi iniziare la frequentazione finalizzata a conquistare la fiducia e il rispetto del ragazzo/a che sono indispensabili per qualunque relazione positiva. L'obiettivo è creare un rapporto uno a uno che vada oltre l'aiuto nello svolgimento delle pratiche burocratiche, che in ogni caso sono parecchie e andranno svolte con grande puntualità e precisione. Si tratterà infatti di accompagnare il minore nella richiesta del permesso di soggiorno, nelle esigenze sanitarie che richiedano il consenso informato e anche nella eventuale richiesta di protezione internazionale.

Il tutore dovrà conoscere il vero progetto migratorio, dovrà cioè comprendere quali sono le ragioni reali che hanno indotto il minore a lasciare la propria famiglia, il proprio paese avventurandosi in un viaggio spesso molto lungo e pericoloso.

Solo con questa conoscenza il tutore, in collaborazione con gli operatori dei servizi, potrà accompagnarlo in un reale percorso di integrazione, mettendo a disposizione quelle che sono le proprie conoscenze e risorse sociali e relazionali, senza perdere di vista naturalmente gli obblighi istituzionali.

Si tratta pertanto di una attività da svolgere in rete con tutti coloro che a diverso titolo vengono o dovrebbero venire a contatto con il minore per qualsivoglia ragione, quindi autorità giudiziaria, servizi sociali, sanitari, questura, prefettura, scuola ecc.

## *1.2. Il ruolo del Garante regionale*

L'art. 11 della legge n. 47 del 2017 contiene poi un'altra importante novità. Per la prima volta, una legge del nostro stato riconosce a pieno titolo il ruolo e attribuisce compiti precisi ai garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza. Peraltro, nelle regioni dove il garante per l'infanzia non è stato previsto o nominato è l'Autorità Garante nazionale che supplisce proponendo



attività formative in loco a livello regionale. In Piemonte il Garante ha ricevuto l'incarico dalla Garante nazionale di curare la selezione e la formazione anche degli aspiranti tutori residenti nella Regione Valle d'Aosta, Regione priva del Garante regionale: e ciò anche in ragione della competenza sulle due regioni del Tribunale per i minorenni di Torino. Dunque tutti gli atti e le attività proposte inerenti la tutela volontaria per un minore straniero non accompagnato hanno valenza per entrambe le regioni e sono organizzate e svolte in stretta collaborazione tra autorità giudiziaria minorile e il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Nell'adempimento delle responsabilità attribuitele dalla legge n. 47 del 2017, il 10 luglio 2017 la Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Piemonte ha siglato con il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta un protocollo d'intesa che prevede la collaborazione nell'individuazione, selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari nell'attività di gestione dell'elenco dei tutori e del loro sostegno dopo l'avvenuto deferimento di tutela attraverso idonee forme di aggiornamento dei tutori volontari secondo le indicazioni contenute nelle «Linee guida nazionali per la selezione e formazione dei tutori volontari» e anche attraverso la sperimentazione di azioni di accompagnamento.

Per questo è stato predisposto, come previsto dalle linee guida nazionali, un protocollo d'intesa tra ufficio del garante e tribunale per i minorenni, finalizzato a promuovere e facilitare il reperimento e la nomina dei tutori, all'esito del quale è stato pubblicato un bando aperto, privo cioè di scadenza per la presentazione della domanda. Le domande sono acquisite dall'ufficio del garante previa la verifica della sussistenza e completezza dei requisiti. Segue un colloquio di conoscenza reciproca tra garante e aspiranti tutori anche finalizzato a fornire ogni possibile utile dettaglio e informazione sull'attività richiesta.

Tutti gli interessati dovranno obbligatoriamente frequentare un corso di formazione di almeno 24 ore, secondo le linee guida dell'Autorità Garante Nazionale, organizzato in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino Dipartimenti di Giurisprudenza, Culture, Politica e Società e Psicologia. Al termine del percorso di formazione e superato il test finale gli aspiranti tutori dovranno esplicitamente confermare la loro volontà ad essere iscritti nell'elenco dei tutori volontari gestiti dall'autorità giudi-

ziaria minorile, elenchi articolati per ambiti territoriali al fine di consentire la massima vicinanza possibile tra tutore e minore.

Il primo corso di formazione ha valenza sperimentale al fine di poter ottimizzare i corsi futuri attraverso l'esperienza acquisita e anche i suggerimenti proposti dai frequentanti e dai docenti.

L'articolata organizzazione del percorso formativo ha richiesto la formalizzazione attraverso una convenzione con l'ufficio del garante regionale, l'assessorato all'immigrazione della regione, l'ANCI regionale, l'Università di Torino e indirettamente anche con le Fondazioni Bancarie CRT, CRC e Compagnia di San Paolo. Nonostante tutti i docenti abbiano offerto la loro collaborazione a titolo gratuito alcuni costi sono ineludibili anche per permettere la registrazione di tutte le attività formative così da poter eventualmente consentire modalità diverse ed alternative alle lezioni frontali da poter utilizzare nei successivi corsi.

L'elevatissimo numero di adesioni al bando, che assegnano alla nostra regione il primato assoluto in quanto a disponibilità ottenute, impone di prevedere almeno altri quattro corsi per esaurire tutte le richieste, che comunque continuano a pervenire trattandosi di un bando aperto, privo di scadenza.

La disponibilità e la collaborazione con l'Università degli Studi di Torino permette non soltanto l'utilizzo delle sedi e della tecnologia di cui sono dotate, la condivisione dei saperi e dell'esperienza di docenti qualificatissimi ma anche di una piattaforma e-learning *Moodle* (acronimo di *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*) per la consultazione di materiale didattico integrativo e l'interazione con gli altri partecipanti e con alcuni dei docenti del corso permettendo la creazione di un forum, di una comunità di confronto tra gli aspiranti tutori volontari.

In aula si sono avvicinati non solo docenti universitari ma anche operatori delle diverse istituzioni e servizi che si occupano di minori migranti, quindi magistrati, psichiatri e neuropsichiatri, etnopsichiatri, assistenti sociali, educatori professionali, responsabili delle strutture di accoglienza e anche alcune tra le più importanti associazioni e cooperative che prestano attività assistenziali ed educative nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

### *1.3. Dubbi e prospettive*

L'art. 11 della legge n. 47 del 2017 costituisce una sfida non solo per i tutori volontari. Essa infatti contiene in sé una proposta complessa che interpreta appieno il principio di sussidiarietà previsto in costituzione e che richiederà cambiamenti organizzativi da parte dei servizi e degli uffici che si occupano di minori stranieri a iniziare dal tribunale per i minorenni e della procura minorile che acquisiscono un compito nuovo, essendo fino ad ora i deferimenti di tutela attribuiti dall'ufficio del giudice tutelare e all'interno di questa novità ne nasce un'altra altrettanto importante quella cioè di assegnare le tutele a privati cittadini.

Ma anche per chi opera all'interno dei servizi si registrerà un cambio di passo dovuto alla necessità di confrontarsi con una nuova modalità operativa che richiede di relazionarsi con più soggetti -i tutori volontari- con cui collaborare per trasferire sia le informazioni relative al minore ma anche le informazioni necessarie per consentire loro di ben operare nel sistema dei servizi in coerenza alla normativa e all'organizzazione vigente. I benefici di questa novità verosimilmente si riverbereranno fin da subito sui ragazzi e di conseguenza poi anche sui servizi e sulle istituzioni, che non potranno che beneficiare dell'attività di tanti volontari qualificati.

L'elevata disponibilità ottenuta da tanti cittadini disponibili ad assumere il ruolo di tutori è impreziosita dalla totale gratuità dell'intervento, questione che mette in luce una criticità che con l'ufficio del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza si sta cercando di superare per ottenere il rimborso delle spese vive sostenute dal tutore (spese di viaggio: benzina e trasporti) permessi dal lavoro retribuiti e assicurazione per il tutore per possibili danni arrecati dal minore quando si trova con il suo tutore.

Questione di particolare interesse e che richiede ulteriore impegno è costituita dalla necessità di individuare modalità che consentano l'abbinamento tra tutore e minore in considerazione delle caratteristiche di entrambi. L'attività del tribunale per i minorenni si presenta dunque come particolarmente intensa e richiede la disponibilità ulteriore di servizi sociali e organizzazioni impegnate nell'accoglienza dei minori al fine di poter al meglio sfruttare la disponibilità e la professionalità di ciascuno per avviare una sperimentazione che ha l'obiettivo di trasformare l'accoglienza dei minori che arrivano soli nel nostro paese e sono portatori non solo di bisogni, di saperi e culture diverse ma

anche di potenziali risorse future straordinarie per loro e per noi paese accogliente.

## 2. FOCUS

di Joëlle Long

### **Chi è «minore straniero non accompagnato»?**

La legge n. 47 del 2017 (c.d. «legge Zampa»), riprendendo e modificando alcune precedenti definizioni legislative<sup>2</sup>, stabilisce che per minore straniero non accompagnato debba intendersi «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 2). La definizione richiama dunque tre requisiti: la minore età (per la quale occorre fare riferimento alla legge nazionale dell'interessato<sup>3</sup>); la cittadinanza di un paese estraneo all'Unione Europea; l'assenza in Italia di un adulto per lui legalmente responsabile. Non sono dunque «minori stranieri non accompagnati», per esempio, i bambini o ragazzi affidati nel paese di origine dai genitori a familiari o conoscenti residenti in Italia in forza di un affidamento (per esempio la *kafala*) che possa essere riconosciuto nel nostro ordinamento. Lo sono invece quelli che giungano soli in Italia per ricongiungersi a un familiare residente nel nostro Paese<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Si fa riferimento alle definizioni di minore straniero non accompagnato già formulate all'interno del DPCM 535/99 (art. 1 comma 2) e del D. Lgs. 85/03 (art. 2 lett. f). La differenza più rilevante è che il testo del 1999 esclude dalla nozione (e dunque dalla disciplina) di MSNA i minorenni che abbiano richiesto asilo.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 23 della legge n.218 del 1995, infatti, «La capacità di agire delle persone fisiche è regolata dalla... legge nazionale».

<sup>4</sup> In questi casi il minore ben potrà essere collocato con un provvedimento di affidamento familiare presso il familiare, giudicato dalle competenti autorità italiane idoneo a prendersi cura del ragazzo. Cfr. *infra* capitolo VII par. 2.

### **Chi è il «tutore»?**

Il tutore viene nominato dal giudice a ogni persona minorenne presente sul territorio italiano (indipendentemente dunque dalla cittadinanza) priva di genitori che possano esercitare la responsabilità genitoriale su di lui o su di lei (art. 343 cod. civ.). Può essere un privato individuo (es. il nonno del minore, ma anche una persona che assuma l'incarico senza aver avuto previa conoscenza diretta del minore e che intenda svolgere tale funzione a titolo di volontariato come esperienza di cittadinanza attiva) o in via residuale un ente pubblico (art. 354 cod. civ.). Il tutore non è un mero rappresentante legale, cioè non si limita ad agire in nome e per conto del tutelato compiendo per suo conto atti giuridici (es. firma della domanda per il rilascio del permesso di soggiorno), ma deve avere «cura della persona del minore» ed, eventualmente, amministrarne i beni (art. 357 cod. civ.)<sup>5</sup>. L'ufficio tutelare è gratuito (art. 379 cod. civ.).

### **3. L'edizione pilota piemontese**

di Joëlle Long e Giulia Gullace

#### *3.1 Il corso*

In conformità con le linee guida della Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza «per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11 della legge 7 aprile 2017 n. 47» (25 maggio 2017), il corso pilota si è articolato in 27 ore di attività didattica. Sono state infatti previste, tra i mesi di novembre 2017 e gennaio 2018 presso il Campus Einaudi dell'Università di Torino, sei lezioni di quattro

---

<sup>5</sup> Sull'opportunità di valorizzare la figura del tutore rispetto a quella del mero rappresentante legale cfr. Comitato dei diritti dell'infanzia *Commento Generale n. 6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 3 giugno 2005, pp.11 ss. Per una panoramica dell'uso delle due diverse locuzioni nel diritto internazionale e dell'Unione europea cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali. Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani*, 2015, pp. 15 ss.

ore ciascuna, il sabato mattina, per favorire la frequenza dei lavoratori. Tutte le lezioni sono state videoregistrate, così da consentire di trarne, con un adeguato montaggio, materiale utilizzabile per le successive edizioni del corso di formazione, le quali saranno erogate in modalità *blended*, in parte in presenza e in parte a distanza.

Alle lezioni si è poi aggiunta una mattinata di lavori di gruppi (molto apprezzata dai partecipanti) che ha dato la possibilità ai corsisti di riunirsi secondo l'ambito infraregionale di appartenenza (Città metropolitana di Torino, Novarese, area di Susa) e di dialogare con assistenti sociali di quell'area, al fine di conoscere le esperienze degli operatori del territorio in tema di risorse, procedure e vincoli nella definizione del progetto individuale dei MSNA, anche con la presentazione di alcuni casi reali.

Oltre a ciò, i partecipanti hanno potuto fruire di una sezione apposita nella piattaforma di *e-learning* Moodle (*Modular Object Oriented Dynamic Learning Environment*), da anni utilizzata dall'Università di Torino per la formazione a distanza. L'ambiente virtuale ha permesso una veloce condivisione del materiale formativo (es. le *slide* preparate dai relatori) e di approfondimento (video, articoli della stampa quotidiana e su riviste specializzate), nonché l'interazione tra i partecipanti mediante un forum tematico.

Tra gli argomenti che hanno suscitato maggiore dibattito la possibilità che l'aspirante tutore si rechi personalmente presso strutture che ospitano MSNA prima della nomina, per poter conoscere alcuni ragazzi, e se la nomina come tutore sia compatibile con lo svolgimento di periodi di vacanza anche all'estero.

Per la gestione della piattaforma e dei relativi forum e delle attività didattiche d'aula è stata selezionata una tutor didattica con apposito bando del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino (capofila del progetto).

Con riferimento ai contenuti, gli incontri hanno avuto un taglio multidisciplinare, affiancando lezioni di taglio sociale, giuridico, psicologico e antropologico, ove possibile affiancando relatori con background disciplinari diversi e professionalità distinte: un docente universitario e uno o più operatori dei servizi o del privato sociale. Il modulo psicologico, per esempio, ha visto la presenza di tre relatori: il direttore di una struttura complessa di Neuropsichiatria Infantile di Torino, un ricercatore di Psicologia dello sviluppo e un docente universitario ed etnopsi-

chiatra. Tra i temi affrontati specifica attenzione è stata dedicata a salute, istruzione e lavoro.

Al termine del corso gli aspiranti tutori volontari sono stati sottoposti ad un test finale, consistente in un quiz a risposte multiple. È stato inoltre somministrato un questionario anonimo per misurare il livello di soddisfazione rispetto all'esperienza formativa. *Il feedback* generale al corso da parte dei partecipanti è stato molto positivo, ottenendo una media di gradimento di 4,5 su 5. I commenti raccolti hanno messo in luce l'importanza di una prospettiva interdisciplinare e di un approccio problematico: «La prospettiva antropologica, fenomenologica e psicologica mi hanno aiutato a rivedere pregiudizi forse inconsciamente costruiti e figli delle troppe semplificazioni giornalistiche»; «Gli incontri di questi due mesi sono stati molto utili e hanno confermato l'impulso che mi ha spinto a candidarmi, ovvero che sarebbe bellissimo poter dare una mano a un ragazzo in difficoltà. Il corso mi ha permesso di capire che le attività che sarei tenuta a svolgere sono numerose, articolate e complesse»<sup>6</sup>.

### 3.2. *I partecipanti*

I partecipanti al corso sono stati novantanove. Più della metà sono donne; il 20% esercita attivamente la professione di avvocato, mentre, in ordine decrescente, gli altri gruppi più rappresentativi sono insegnanti, assistenti sociali e medici. A fronte del 75% di lavoratori, vi è un restante 25% di pensionati. Il 70% proviene dall'area metropolitana di Torino, mentre l'ulteriore 30% è rappresentato, in ordine decrescente, da residenti nel cuneese, nel novarese, nell'alessandrino, nell'astigiano e infine nella Valle d'Aosta (nello specifico, due partecipanti).

Dei novanta che sono stati ammessi e hanno superato il test finale, a febbraio 2018, hanno confermato alla Garante la disponibilità a essere nominati tutori in ottanta. I loro nominativi sono stati trasmessi al Tribunale per i minorenni di Torino per l'iscrizione nell'elenco dei tutori.

---

<sup>6</sup> I commenti qui riportati sono stati estrapolati dai questionari anonimi di soddisfazione e dalle comunicazioni via posta elettronica fatte alla tutor didattica al termine del corso.

## CAPITOLO II

### I MSNA: IL FENOMENO SOCIALE

SOMMARIO: 1. Minori stranieri non accompagnati. Numeri, volti, percorsi, di *Roberta Ricucci*. – 1.2. Numeri e caratteristiche per orientarsi. – 1.3. Percorsi e pratiche di accoglienza: spunti per lezioni future. – 1.4. Oltre l'accoglienza. Confrontarsi su norme, valori e tradizioni. – 1.5. Conclusioni. – 2. Uno scorcio antropologico, di *Vanessa Maher*. – 2.1. La relatività culturale del «superiore interesse del minore». – 2.2. MSNA e genere. – 2.3. Rapporti fra pari e fra generazioni. – 3. Dalla Nigeria con amore. Le ragazze di Benin City, di *Simona Taliani*. – 3.1. Dentro la storia (coloniale e post). – 3.2. Questioni di età e genere nella migrazione nigeriana. – 3.3. Dal rito al panico: gli idiomi della sofferenza e la cura.

#### **1. Minori stranieri non accompagnati. Numeri, volti, percorsi** di *Roberta Ricucci*

La storia del fenomeno migratorio è anche quella di bambini che attraversano soli frontiere, sistemi giuridici, contesti sociali verso Paesi nuovi e per molti versi del tutto sconosciuti. Numerosi minori italiani emigrati fra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento sono stati protagonisti di storie di solitudine e di rapporti con genitori, parenti e adulti in cui affetto, necessità, vincoli economici si intrecciavano confondendosi. La stessa memoria comune aveva però dimenticato questo aspetto della migrazione italiana quando, ormai più di vent'anni fa, si è dovuta confrontare con altri minori, venuti da un altrove fisicamente non troppo lontano <sup>1</sup>, ma allo stesso tempo distante dal

---

<sup>1</sup> Inizialmente, il fenomeno in Italia ha coinvolto minori albanesi e marocchini, successivamente ha interessato anche rumeni. Recentemente, il numero dei paesi si è ampliato, così come lo spazio geografico da percorrere, con arrivi sia dall'Asia, sia dall'Africa centrale (cfr. G. Campani e O. Salimbeni (a cura



punto di vista sociale e culturale, attratti dal benessere europeo o spinti da motivazioni economiche e, più recentemente, da situazioni di guerra o di conflitti.

Le migrazioni minorili da sempre hanno accompagnato i flussi di mobilità umana. Siano essi processi di ricongiungimento familiare o traiettorie migratorie senza una figura genitoriale di riferimento: bambini, ragazzi e adolescenti sono a tutti gli effetti soggetti migranti. Nel contesto italiano di paese di immigrazione, i cosiddetti minori immigrati sono ormai una presenza significativa non solo dal punto di vista numerico, ma anche dell'attenzione delle politiche. Non si tratta di un universo omogeneo: al contrario essi costituiscono un insieme di percorsi, storie di vita, condizioni giuridiche che rendono non solo inutile, ma anche forse insensata, ogni riflessione generale e indiscriminata sui minori stranieri. In altri termini, ci si trova di fronte ad almeno tre tipologie di minori (secondo generazioni, ricongiunti, non accompagnati) cui guardare con occhi differenti, per poterli aiutare a sviluppare percorsi di crescita solidi e destinare interventi adeguati, rispondenti a specifici e peculiari necessità. Al pari dei coetanei ricongiunti e delle seconde generazioni, anche per questo gruppo non si può parlare di un'unica e compatta categoria: le motivazioni alla partenza, i percorsi di arrivo, le modalità di inserimento e i processi di integrazione nella società italiana sono numerosi. Due sono però i tratti comuni che si possono ravvisare. Il primo è quello dell'età: tutti arrivano in Italia al di sotto dei diciotto anni, elemento che li rende titolari di diritti in virtù della loro giovane età, ma allo stesso tempo li espone al rischio di essere vittime (più o meno consapevoli) di sfruttamento. Il secondo elemento è la centralità della loro relazione dapprima con un reti transnazionali e successivamente con un ambiente, con una «famiglia di strada», a cui talora si affidano. Il territorio in cui si trovano a giungere, come esito desiderato o imposto, è lo scenario nel quale si dipana l'intricata matassa dell'inserimento, cui occorre volgere lo sguardo per comprendere come il minore straniero «realizzi» il suo progetto migratorio, quali siano gli attori in gioco, attraverso quali traiettorie si venga riconosciuti e accompagnati a diventare maggiorenni.

Il presente contributo è dedicato ad un particolare segmento della migrazione minorile, ovvero a coloro che arrivano in Italia soli e alle iniziative e ai progetti che amministrazioni locali, ser-

---

di), *La fortezza e i ragazzini*, Franco Angeli, Milano 2006, e R. Ricucci, *Cittadini senza cittadinanza*, Edizioni SEB27, Torino, 2015).

vizi socio-assistenziali ed educativi e privato sociale hanno sviluppato per gestirne l'accoglienza, l'inserimento e la transizione alla maggiore età.

### 1.2. Numeri e caratteristiche per orientarsi

Il fenomeno dei minori migranti non accompagnati diventa significativo in Italia nel corso degli anni Novanta, ma è solo con la predisposizione di una Banca Dati presso il Comitato per i Minori Stranieri<sup>2</sup> dal Duemila che è possibile avere un monitoraggio della loro presenza. Lo sguardo è necessariamente parziale, poiché dall'osservatorio locale sfuggono gli «invisibili», coloro che costruiscono i loro percorsi di integrazione nell'ombra, sfuggendo ai controlli, spesso abbagliati da facili guadagni anche a costo di violenze e sfruttamenti.

**Tab. 1.** MSNA. Confronto su vari anni per età, sesso e provenienza\*

		Sesso (% sul totale)		Fascia d'età (distribuzione % sul totale)			Cittadinanza
		M	F	15-17	14-7	6-0	
	<i>Totale</i>						<i>Prime tre provenienze per numero di presenze</i>
2016	17.373	93,3	6,7	92,3	7,4	0,3	Egitto, Gambia, Albania
2015	11.921	95,4	4,6	92,2	7,4	0,4	Egitto, Albania, Eritrea
2014	10.536	94,5	5,5	80,7	9	0,3	Egitto, Eritrea, Gambia
2013	6.319	93,8	6,2	90,2	9,4	0,4	Egitto, Bangladesh, Albania

<sup>2</sup> La Direzione Generale dell'Immigrazione, alla quale dal 2012 sono state trasferite le funzioni del Comitato per i Minori Stranieri, elabora mensilmente i dati dei minori stranieri non accompagnati censiti in Italia, per sesso, età e cittadinanza e quadrimestralmente pubblica un rapporto di monitoraggio sulle caratteristiche di tale fenomeno, distribuzione per regioni e caratteristiche dell'accoglienza.

\* Sono indicati i soli dati riferiti ai minori presenti e non agli irreperibili.  
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anni vari.

Alcuni elementi sono da sempre caratterizzanti la presenza in Italia di minori stranieri non accompagnati:

- le provenienze si diversificano a livello locale, per effetto delle reti e delle catene migratorie;
- l'età all'arrivo, che si assesta intorno ai 15-17 anni;
- la preponderanza maschile del fenomeno;
- la caratteristica dell'Italia nell'immaginario e nella progettualità dei minori, il cui suolo è sovente un punto di «sbarco», ovvero un luogo di transito e non di approdo;
- la prevalenza del Centro-Nord come aree di destinazione, in linea con il più generale dato dell'immigrazione tout court.

Rappresentano invece dei cambiamenti dell'ultimo decennio due elementi. Innanzitutto, l'ampliamento dei paesi di provenienza e delle distanze (ad esempio minori provenienti da Afghanistan, Bangladesh, Pakistan costituiscono una recente novità). Il secondo aspetto di novità riguarda l'aumento del numero dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNA-RA), sebbene – rispetto al contesto europeo – per tale fattispecie di migranti, l'Italia rappresenti un territorio poco interessato, accogliendo solo il 4,6% del totale delle 88.265 domande di protezione presentate da MSNA sul territorio dell'Unione Europea<sup>4</sup>.

Va tenuto inoltre presente l'ingresso della Romania nell'Unione Europea nel 2007, il quale ha fatto fuoriuscire dal conteggio delle statistiche i minori di questo Paese, che sino a tale momento rappresentavano (considerando i dati del triennio 2004-2007) circa un terzo dei MSNA. Ad occuparsi della tutela di questa fattispecie di minori, con cittadinanza di un Paese dell'UE, vi è uno specifico soggetto, l'OCR – Organismo Centrale di Raccordo per la tutela dei minori non accompagnati. Compito di tale organo, istituito presso il Ministero dell'Interno, è anche valutare i progetti di accoglienza e di rimpatrio, come pure vigi-

---

<sup>4</sup> Nel 2015, secondo i dati Eurostat, sono state presentate 4.070 domande di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati, un dato di poco superiore alla metà di tutte le domande di asilo presentate da minorenni nell'anno in Italia. Significativo l'incremento (+ 62,4%) rispetto al 2014 e ancor di più al 2013 (+ 406,6%). Le provenienze dei richiedenti (Gambia, Nigeria e Senegal) ancora una volta confermano la differenza del contesto italiano rispetto a quello di altri paesi europei nell'accoglienza di richiedenti asilo: infatti, nella maggioranza dei territori UE, tali domande vedono una prevalenza di minori afgani e siriani (M.P. Nanni, *I minori stranieri non accompagnati: arrivi, presenze e richieste d'asilo*, Idos-Unar, Dossier Statistico Immigrazione 2016, Edizioni Idos, Roma, pp. 147-150).

lare sulla corretta attuazione dell'accordo italo-rumeno del 2008 sul tema<sup>5</sup>.

### *1.3. Percorsi e pratiche di accoglienza: spunti per lezioni future*

Quasi trent'anni di confronti, iniziative, progettualità nella gestione dei MSNA mostrano come l'intervento degli enti locali e dell'articolato e variegato mondo del privato sociale sui minori non accompagnati continui ad essere significativo<sup>6</sup>. Le lezioni apprese nel confrontarsi con adolescenti albanesi e marocchini durante gli anni Novanta possono essere una risorsa preziosa per approntare progetti di accoglienza e integrazione per i minori arrivati da Paesi asiatici, come l'Afghanistan, o più recentemente dal continente africano, tramite partenze dalle coste del Maghreb.

I principali elementi che si ritrovano nell'esperienza realizzata dagli operatori, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, sono stati individuati in una rete di accoglienza pluriforme, un approccio globale al benessere del minore e una attenzione ai percorsi oltre il diciottesimo anno di età<sup>7</sup>.

Aspetto rilevante, che può essere definito come trasversale a tutti gli interventi sui MSNA, riguarda la necessità di non fermarsi alla gestione della prima accoglienza, e costruire invece percorsi di inserimento. Ciò richiede la partecipazione attiva di soggetti pubblici diversi, primi fra tutti i servizi sociali e la scuola. Il successo di tali percorsi non può però fare a meno di un coinvolgimento più ampio degli attori di un territorio, capaci di cogliere le peculiarità della situazione dei minori soli e collaborare nel concretizzare opportunità di reale integrazione. Attraverso momenti di coordinamento delle proprie attività, operatori del pubblico e del privato sociale sono in grado formare una rete

---

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni si rinvia a: Ministero dell'Interno, Direttiva sulla gestione della presenza dei minori romeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano, Circolare n. 246 del 20 giugno 2009.

<sup>6</sup> M. Giovannetti (a cura di), *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri. Rapporto 2016*, Anci-Cittalia, Roma, 2017; European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway: Synthesis Report*, EMN, Brussels, 2015.

<sup>7</sup> L. Keith, M. Levoy, *Protecting Undocument Children: Promising Policies and Practices from Governments*, PICUM, Brussels, 2015.

di accoglienza, in grado di occuparsi delle diverse forme di tutela e accoglienza rivolte ai MSNA, a partire dall'ospitalità e dall'insegnamento della lingua fino ad arrivare alle esigenze di socializzazione e gestione del tempo libero.

In effetti, l'approccio corretto al benessere del minore non accompagnato non può limitarsi a interventi puntuali su specifici aspetti. Esso deve invece considerare in modo organico i diversi aspetti della sua vita. Una delle conseguenze importanti di tale orientamento è la consapevolezza che gli interventi rivolti al minore dovrebbero essere calibrati «caso per caso» alle sue caratteristiche ed esperienze pregresse: ciò può portare alla definizione di percorsi di accoglienza e integrazione assai diversificati fra loro.

L'esperienza realizzata negli anni, cui molto si deve a operatori dei servizi socio-assistenziali, educatori e volontari dell'associazionismo e amministratori che hanno gestito questa peculiare sfaccettatura delle migrazioni, può essere rivisitata per apprendere e riproporre strumenti, metodi e progettualità dal buon esito. Infatti, nel tempo sono state avviate collaborazioni inter-istituzionali e partenariati con l'associazionismo di matrice, interculturale, sindacale. Questa esperienza rappresenta oggi un patrimonio di idee, pratiche, strumenti, ma anche fallimenti e insuccessi cui guardare in un'ottica di *policy learning*.

Chi, nell'attualità della crisi migratoria che dal 2015 coinvolge l'Europa e l'Italia in particolare, è coinvolto per mandato professionale o su base volontaristica il tema dell'accoglienza, accompagnamento e sostegno educativo dei MSNA si confronta oggi con due variabili di contesto già ricordate, in grado di rendere più difficile la realizzazione di interventi integrati e di condizionare il processo di crescita di questi ragazzi. Si tratta del quadro normativo, che restringe sempre più le maglie dell'integrazione, e di un welfare che accusa tagli di risorse. L'intervento sussidiario dell'associazionismo e del terzo settore rischia allora di diventare l'unico presente, in progetti educativi dove proprio la collaborazione e l'interazione fra risorse –umane e finanziarie – di pubblico e privato aveva garantito l'efficacia dei progetti di crescita<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A. Elbadawy, "Migration aspirations among young people in Egypt: who desires to migrate?", in *Economic Research Forum*, Working Paper, 619, Dokki, Giza 2011.

Infine, un accenno deve essere dedicato, dal punto di vista finanziario, al sostentamento dei MSNA nel difficile scenario della recessione, confermando da un lato una sostanziale continuità rispetto al passato, dall'altro alcuni elementi di preoccupazione. Ciò soprattutto per quanto riguarda la ridotta possibilità di un supporto da parte di connazionali nel ruolo di tutori o di affidatari, esperienza che seppure in dimensione molto ridotta aveva rappresentato una modalità interessante di intervento in situazioni complesse, spesso di privazione sociale e marginalità<sup>9</sup>.

Tenuto conto di questi aspetti e dell'analisi di alcune buone pratiche sul tema, si delineano tre raccomandazioni rivolte a chi sia impegnato a migliorare e rendere più efficace il sistema di accoglienza e accompagnamento verso l'inserimento sociale dei MSNA. Innanzitutto, la necessità di una maggiore chiarezza della normativa e nella sua interpretazione. La delega al livello locale delle politiche di accoglienza e di integrazione, se da un lato si qualifica come elemento imprescindibile per la realizzazione di un piano socio-educativo personalizzato e adeguato alle caratteristiche di ogni minore, allo stesso modo rischia di creare delle opacità normative che non tutelano gli stessi minori, i quali i risultati sfavoriti in contesti più chiusi a interpretazioni meno restrittive (ma ammesse) della norma.

In secondo luogo, la necessaria implementazione della raccolta e messa in comune di pratiche e procedure. Si tratta di un impegno piuttosto rilevante in termini di risorse, soprattutto perché ne deve essere garantita la continuità nel tempo. È tuttavia indispensabile affinché il Programma nazionale di protezione dei minori non accompagnati realizzi davvero un sistema coerente e condiviso di prassi, offerta di accoglienza e opportunità di integrazione, per quanto sia possibile all'interno della specificità di ogni contesto territoriale, dove le opportunità possono essere difformi.

Infine, il tema del coordinamento fra istituzioni, enti del terzo settore e privati cittadini, ovvero tutori volontari: coerenza e chiarezza nelle progettualità educative rappresentano un *leit motiv* di ogni progetto di successo.

---

<sup>9</sup> M. Giovannetti, *Minori stranieri non accompagnati. Quinto rapporto Anci 2013*, Anci-Cittalia, Roma 2014.

#### 1.4. Oltre l'accoglienza. Confrontarsi su norme, valori e tradizioni

Ogni ragionamento sui MSNA si polarizza inevitabilmente su due elementi: condizione giuridica da un lato, luoghi e pratiche di accoglienza dall'altro. Si tratta di un'attenzione necessaria, ma che non va intesa in maniera esclusiva. Come in ogni migrazione, i protagonisti arrivano con un bagaglio di valori e norme appresi in altri contesti socio-culturali. Sono portatori di un orientamento religioso esperito in famiglia e spesso rafforzato dalla socializzazione entro una più ampia comunità di riferimento<sup>10</sup>. Ciò vale anche per i minori, in particolare per coloro che arrivano da pre-adolescenti o già adolescenti: in questi casi, le iniziative di accoglienza e quelle di successivo inserimento si confrontano con atteggiamenti, modalità d'agire, richieste, derivanti dall'esperienza di meccanismi e pratiche culturali e religiose, tradizioni e consuetudini socialmente condivise.

In modo intuitivo (e in parte corretto) il pensiero corre all'islam<sup>11</sup>. Con una semplificazione tuttavia eccessiva, visto che non esistono statistiche sull'appartenenza religiosa dei migranti. Disponiamo solo di stime basate sulla cittadinanza, che ribaltano sull'insieme degli stranieri la distribuzione delle religioni che si desume dalle statistiche ufficiali dei paesi di origine<sup>12</sup>. Basterebbe questo per non parlare solo di minori non accompagnati musulmani: infatti, circoscrivendo il ragionamento alle provenienze più numerose, ritroviamo fedeli dell'islam ma anche cattolici, cristiani-copti, animisti, come anche coloro che non si riconoscono in nessuna appartenenza religiosa. Come già espresso altrove, è opportuno sottolineare come per quanti sono ricondotti all'islam – e analogamente per le altre appartenenze religiose – non «ci siano cifre su chi si possa definire credente attivo e convinto e chi non lo sia, fra chi sia solo tiepidamente religioso e chi

---

<sup>10</sup> M. L. Seeberg, e E. M. Gozdzia, a cura di, *Contested Childhoods: Growing up in Migrancy. Migration, Governance, Identities*, Cham, Springer International Publishing, 2016.

<sup>11</sup> Due avvertenze vanno segnalate da subito: 1) esistono molti islam, come esistono molte modalità di vivere la pratica religiosa; 2) le migrazioni e i percorsi che conducono in Italia possono incidere e modificare il rapporto con la sfera del religioso (talora approfondendolo, altre volte affievolendolo).

<sup>12</sup> Per un approfondimento sugli scenari religiosi nei diversi paesi del mondo, si rimanda al sito del Pew Research Center, <http://www.pewforum.org>.

invece si ritenga un fedele rigoroso. Un elemento però è noto ed emerge da ricerche qualitative che in questi anni hanno indagato la religiosità dei musulmani, di prima e seconda generazione: anche fra questi giovani si assiste a un processo di indebolimento dell'appartenenza religiosa, della pratica, dell'adesione ai precetti e alle condotte di vita definite dal libro sacro»<sup>13</sup>.

I MSNA e le progettualità loro destinate non fanno dunque eccezione al dibattito sul taglio interculturale e inter-religioso degli interventi e delle politiche di integrazione in senso lato, all'attenzione da dare a eventuali richieste su luoghi di preghiera, rispetto di precetti o festività<sup>14</sup>. Allo stesso modo, anche l'azione e l'interazione con questo peculiare gruppo delle migrazioni minori richiede, come suggeriscono vari studi, l'acquisizione di un sapere e di un saper fare che sia in grado di evitare incomprensioni o 'incidenti interculturali' derivanti da letture distorte di comportamenti che esitano dall'interiorizzazione di valori e pratiche (anche religiose), appresi in famiglia ed esperiti nei contesti di vita in cui ci si è formati e/o che si è attraversati.

### 1.5. Conclusioni

Il tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è spesso letto e analizzato guardando ai numeri degli sbarchi, degli arrivi, delle domande di protezione. Si tratta di aspetti che rappresentano solo un tassello – sia pure cruciale – di un puzzle ben più complesso e articolato: esso si intreccia con pratiche e dinamiche che attengono alla tutela dei diritti all'istruzione, alla formazione, all'accompagnamento all'ingresso nella vita adulta. Compiti delicati e cruciali in ogni società; soprattutto per quanti sono coinvolti nella scrittura di un nuovo capitolo delle biografie di adolescenti che si percepiscono come già adulti o di bambini e pre-adolescenti che altri hanno deciso, per amore o per forza, di mandare in Europa. Tutti, allo stesso modo, minori da tutelare secondo le norme internazionali e nazionali e da accompagnare nel passaggio alla vita adulta. È un'impresa

---

<sup>13</sup> R., Ricucci, "Musulmani crescono in città. Evidenze dal contesto torinese", in Giorda, M. G. e Luca Bossi (a cura di), *Islam a Torino*, Fondazione Benvenuti in Italia, pp. 38-41, disponibile on line: [www.benvenutiinitalia.it](http://www.benvenutiinitalia.it).

<sup>14</sup> Per approfondimenti, si rimanda a R., Ricucci, 2017, *Diversi dall'islam. Figli dell'immigrazione e altre fedi*, Il Mulino, Bologna.



in cui si trovano a dover cooperare professionalità e ruoli istituzionali differenti, funzionari pubblici e operatori dell'associazionismo e del volontariato, all'interno di un quadro giuridico non sempre di facile comprensione e pratiche locali che delineano opportunità e vincoli. Divenire esperti del come gestire sul piano giuridico e amministrativo la relazione con i MSNA non può però essere disgiunto dall'attività sul piano educativo e su quello dei percorsi di integrazione, come anche dal supporto psicologico, necessario per elaborare un'esperienza migratoria che numerosi studi hanno messo in luce come carica di tensioni, conflitti, se non di violenze.

La definizione di un progetto educativo rivolto ai MSNA rappresenta dunque una sfida piuttosto ardua, sia per gli operatori sia per gli stessi ragazzi, che devono accettare un patto educativo che comporta fiducia, continuità, impegno. I soggetti dell'intervento, pur essendo minori, hanno vissuti «da adulti», spesso assai difficili, che rendono necessario un sostegno dal punto di vista psicologico. Non si tratta in altre parole di elaborare l'esperienza della migrazione tout court, quanto di affrontare esperienze di estrema vulnerabilità, sia fisica sia psichica, fino ad arrivare a casi di sfruttamento in senso stretto.

Ancora una volta ci si trova di fronte a un ambito di attività con un forte complessità: di conseguenza è molto difficile che un singolo soggetto (la scuola, il terzo settore, i soggetti gestori degli interventi socio assistenziali) sia in grado di avere successo. La risposta va ricercata nella progettazione e nello sviluppo di azioni concertate tra i diversi attori sociali che compongono l'intorno educativo di ogni bambino e adolescente. La definizione di tali interventi richiede tuttavia competenze e strumenti provenienti da discipline ed ambiti lavorativi differenti: pedagogici, psicologici, giuridici, sociologici e antropologici.

La costruzione di reti educative deve d'altra parte fondarsi non tanto e non esclusivamente sulla (necessaria) tutela giuridica dei minori non accompagnati, quanto sui loro bisogni e caratteristiche. Non va perso di vista il loro essere adolescenti in crescita, tenendo ad esempio presenti gli elementi di incertezza e inquietudine che talora si nasconde nell'uso dei social network, delle pagine Facebook o di Messenger, strumenti cruciali per i contatti con parenti, amici e amici sia in patria sia nelle varie diaspore e talora preziose fonti di informazioni, suggerimenti e avvertenze sul come gestire viaggi, tappe, eludere controlli, trovare soluzioni di accoglienza e di luoghi in cui ristorarsi sicuro,

al riparo da controlli amministrativi e rischi di sfruttamento. Si potrà allora prevedere iniziative in grado di tenere insieme il tempo scolastico e quello extra-scolastico, cercando di rafforzare messaggi formativi e contenuti pedagogici volti a dare degli elementi per affrontare le difficoltà cui fare fronte: rispetto all'evolversi della propria condizione giuridica al compimento della maggiore età, ma anche per quanto riguarda l'aspetto relazionale con la famiglia rimasta in patria e con la propria «comunità di riferimento» nel contesto in cui si vive<sup>15</sup>.

## 2. Uno scorcio antropologico

di *Vanessa Maher*

Problemi di lingua, disparità sociali e di esperienza possono costituire «aree problematiche» del rapporto dei tutori con minori stranieri non accompagnati. Da qui l'importanza di interrogare le nostre percezioni e di acuire la nostra capacità di *osservazione*, anche grazie al contributo dell'antropologia culturale.

### 2.1. La relatività culturale del «superiore interesse del minore»

Sul totale di 541 MSNA segnalati dall'Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino nel 2016, ben 489 avevano più di 15 anni. Luca Jourdan ci avverte tuttavia che chiamare «bambino» una persona sotto i 18 anni non ha senso in paesi dove l'aspettativa di vita è intorno ai 40 anni. Quindi la scuola, i servizi e i tutori dovranno fare i conti con il fatto che le nostre idee dei ragazzi e delle loro fasi di maturazione potrebbero non coincidere con quelle che loro hanno di se stessi<sup>16</sup>.

Oltre a ciò, occorre sottolineare che molti di loro non sono orfani. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati parla infatti più precisamente di «*unaccompanied or separated*

---

<sup>15</sup> E. Ambrosetti, E. R. Petrillo, R. Ricucci, "I minori non accompagnati a Roma: il caso degli egiziani", in G. Demaio (a cura di), *Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, ed. Idos, Roma 2016, pp.161-168.

<sup>16</sup> L. Jourdan, "Antropologia e diritti d'infanzia. Alcune riflessioni sulla guerra e sui bambini-soldati in Africa" in (a cura di) V. Maher *Antropologia e diritti umani nel mondo contemporaneo*, Torino, Rosenberg e Sellier 2011 pp. 99-108. Cfr. A. Honwana, F. De Boeck( eds) *Makers and Breakers. Children and Youth in Postcolonial Africa*, Oxford, James Currey, 2005.

*children*»<sup>17</sup>. I genitori potrebbero essere rimasti nel loro paese, oppure trovarsi già all'estero. Molte famiglie povere devono vivere separate in ogni caso. In alcune zone del Bangladesh nel 2003 mancava un genitore al 91% delle famiglie e nel paese nel suo insieme circa al 40%<sup>18</sup>. La migrazione di bambini e adolescenti in cerca di lavoro è spesso descritta in termini di tratta ma i soggetti e le loro famiglie spesso non la vedono così: ci si attende infatti che i bambini, che costituiscono un percentuale consistente della popolazione dei loro paesi, facciano la loro parte per mantenere se stessi e i loro fratelli. I ragazzi che raggiungono l'Europa, specie quelli che sono passati sulle rotte mediterranee e balcaniche, hanno dimostrato grande forza d'animo e potrebbero nutrire speranze e intenzioni non contemplate dai tutori, per esempio quella di lavorare o di raggiungere i parenti in altri paesi.

Dobbiamo «considerare il bambino come soggetto della vita sociale e non semplicemente come attore passivo», vittima degli avvenimenti<sup>19</sup>. Secondo Massimo Modesti il termine «minore» fa parte di un «aggregato semantico potente», che può avere l'effetto di «*disempower*» i ragazzi stranieri se imparano ad applicarlo a loro stessi<sup>20</sup>.

Quanto la presenza dei ragazzi sia legata al traffico di minori, quanto alla volontà personale, sarebbe una domanda che il tutore potrebbe porsi, senza aspettare di ricevere una risposta chiara. Il problema della «verità» si pone in tutti i rapporti fra persone disuguali, così come nelle domande per la richiesta d'asilo, producendo molti malintesi.

Per esempio, tra i MSNA a Torino ci sono molti ragazzi egiziani<sup>21</sup>. Questi ragazzi a partire dai 18 anni sarebbero tenuti a

<sup>17</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *A Framework for the Protection of Children*, 26 June 2012, disponibile sul sito: <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html> [consultato 11/01/2018].

<sup>18</sup> J. Page., R.H. Adams Jr. 2003, *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 3179.

<sup>19</sup> L. Jourdan, *Antropologia e diritti d'infanzia. Alcune riflessioni sulla guerra e sui bambini-soldati in Africa in Antropologia e diritti umani nel mondo contemporaneo*, cit.

<sup>20</sup> M. Modesti, «Linguaggi istituzionali e famiglie migranti nell'esperienza dei servizi extrascolastici», in (a cura di) V. Maher, *Dalle parole ai fatti. Il linguaggio fra immaginario e agire sociale*, Torino, Rosenberg e Sellier, 2014 pp.137-152.

<sup>21</sup> Per dati sintetici su alcuni paesi di provenienza vedete M. Tognetti

svolgere almeno tre anni di servizio militare e molti non osano tornare in Egitto fino ai 30 anni, quando l'obbligo militare cessa, per paura di finire in carcere. Molti MSNA sembrano inoltre emigrare con il consenso delle famiglie che pagano cifre considerevoli agli adulti che li accompagnano, poi li sfruttano e maltrattano in vari modi.

Quindi il tutore dovrebbe tenere presente che il ragazzo potrebbe essere sottoposto a pressioni familiari e non solo di reti criminali, anche facilitate dall'uso del cellulare. I servizi, i tutori e i mediatori culturali possono svolgere un ruolo importante per sciogliere questo dilemma: l'occasione di andare a scuola e acquisire competenze sociali e lavorative è vitale. D'altra parte, i genitori non hanno avuto esperienze simili a quelle dei figli e per questo, nel corso del tempo, potrebbero perdere autorevolezza, a loro volta sentirsi «defigliati» e agire con rabbia e autoritarismo<sup>22</sup>. *Quale atteggiamento assumerà il tutore nei confronti dei genitori e i parenti dei MSNA?* Coltiverà il legame del ragazzo con i suoi parenti e i suoi compaesani?

## 2.2. MSNA e genere

L'etnopsichiatra tunisino Yahyaoui descrive ragazzi adolescenti magrebini in Francia come «fuori casa» anche se vivono ancora con i genitori. La casa, secondo loro, è uno spazio femminile, appropriato per le ragazze ma non per i ragazzi. I ragazzi italiani frequentano le case, le palestre e i locali notturni, ma quelli di diversa nazionalità, non solo magrebini, si incontrano spesso semplicemente «fuori casa» in qualche piazza per fumare, anche senza formare rapporti di amicizia. In Europa spesso la presenza di gruppi di adolescenti stranieri non è bene accettata. Velocemente li si associa alla «strada», al rischio, oppure allo spaccio. Lo stravolgimento dell'organizzazione culturale secon-

---

Bordogna, *Arrivare non basta. Complessità e fatica della migrazione*, Milano, Franco Angeli 2007 e per discussioni antropologiche recenti. F. Bachis, A. M. Pusceddu (a cura), *Storie di questo mondo. Percorsi di etnografia delle migrazioni*, Roma, CISU, 2013.

<sup>22</sup> Cfr. A. Yahyaoui, "Filiazione, affiliazione, de-filiazione: percorsi di crescita in un contesto migratorio", in M. Gecele (a cura di), *Fra sapere e esperienza. Interrogare identità, appartenenze e confini*, Il Leone Verde, Torino, 2002, pp.113-121; Vedi anche V. Maher (a cura) *Genitori migranti*, Torino, Rosenberg e Sellier, 2012.

do criteri di anzianità, di genere, di ruoli e di spazi è un aspetto della condizione dei profughi e di questo il tutore deve essere consapevole. Molte donne e bambini africani fuggono a guerre e violenza ma subiscono abusi anche durante il viaggio e nei campi. Altre sono vittime di tratta. Le donne africane, chiunque siano, rischiano di essere offese nel paese ospitante a particolari forme di razzismo in cui è spesso esplicito il fatto che siano considerate prostitute. Come applicare le norme esistenti a difesa della dignità personale? Che tipo di attenzione, compresa un'apposita educazione sessuale (anche dei maschi), può tutelare la dignità delle ragazze e dei ragazzi?

### *2.3. Rapporti fra pari e fra generazioni*

I genitori stranieri citano spesso la mancanza di «rispetto» dei ragazzi italiani nei confronti degli adulti. Il tutore potrebbe dare valore a rapporti paritari fra adulti e ragazzi ma è probabile che i MSNA siano abituati a rapporti gerarchici, anche fra fratelli, espressi nei ruoli, nei gesti e nella separazione degli spazi domestici e urbani. Forse un MSNA si sentirebbe più protetto da un adulto «autorevole» che non da un «amicone». D'altra parte l'autorevolezza delle tutrici potrebbe fornire un elemento formativo importante. È probabile che i MSNA, nati in paesi con molti giovani, abbiano un'esperienza della parentela, e soprattutto dei fratelli, diversa da quella del tutore o dei suoi figli, raramente affiancati da fratelli. In Italia, tuttavia, i MSNA non possono sempre contare sulla compagnia dei fratelli e questo potrebbe esporli ad isolamento e vulnerabilità, soprattutto a scuola.

Una ricerca presso alcuni licei e istituti professionali in quattro regioni italiane mette in luce che la maggioranza degli studenti è disinformata sull'entità dell'immigrazione. Parlano della cultura come se consistesse in tratti fissi ed intrinseci e ostentano atteggiamenti fortemente discriminatori nei confronti degli stranieri, utili, secondo loro, solo come lavoratori<sup>23</sup>. Molti insegnanti ignorano questa situazione mentre il tutore potrebbe tenerla presente.

---

<sup>23</sup> AA.VV., *L'altro/a tra noi. La percezione dei confini da parte delle e degli adolescenti italiani*, Fondazione Intercultura Onlus, Siena, 2009. Vedi anche P. Tabet, *La pelle giusta*, Torino, Einaudi 1997.

D'altra parte la scuola europea premia comportamenti (la competizione e il successo individuale) che potrebbero essere in contrasto con l'educazione precedente di qualche MSNA (educato alla cooperazione e alla ritrosia) fonte di insuccesso scolastico ma socialmente fruttuosa<sup>24</sup>.

### **3. Dalla Nigeria, con amore. Le ragazze di Benin City** di *Simona Taliani*

#### *3.1. Dentro la storia (coloniale e post)*

Nella grande maggioranza dei casi le ragazze minorenni non accompagnate, vittime di tratta e richiedenti asilo, sono nigeriane.

Come evidenziato da Naanen, in Nigeria la prostituzione come professione è un fenomeno direttamente collegato alle leggi introdotte dalle amministrazioni britanniche e al nuovo sistema di accumulo importato con il colonialismo. All'epoca le chiamavano «le mine d'oro vaganti» e George sottolinea che erano proprio queste giovani a nutrire un ricco «mercato della carne tenera»<sup>25</sup>. Senza voler ricostruire qui l'intero scenario che la letteratura ci offre, è importante ricordare due assi di continuità tra la prostituzione coloniale e l'attuale scenario della tratta a fini sessuali di ragazze nigeriane verso l'Europa. Da un lato, la mobilità sociale e sessuale di queste giovani donne è ancora oggi fortemente «territorializzata»: se in epoca coloniale erano Port-Harcourt, Calabar e il Cross River Basin a fornire questo «tipo di donna» mercificabile, oggi è la città di Benin City, e l'Edo State in generale, a fare da sfondo e da cassa di risonanza della grande emigrazione transnazionale. Dall'altro, l'uso di oggetti-feticci e rituali per proteggersi (dalle malattie, dalla violenza del viaggio, dalla cattiva sorte) e/o attaccare (chi nel si-

---

<sup>24</sup> F. Gobbo, *Pedagogia interculturale. Il progetto educativo nelle società complesse*, Milano, Carocci, 2000, pp.139-190.

<sup>25</sup> B. B. B. Naanen, " 'Itinerant Gold Mines': Prostitution in the Cross River Basin of Nigeria, 1930-1950", in *African Studies Review*, 1991, n. 34 (2): 57-79; A. George, *Making Modern Girls. A History of Girlhood, Labor, and Social Development in Colonial Lagos*, Athens, Ohio University Press, 2014.

stema risulta essere insolvente) è un elemento di cui oggi, come allora, tutti parlano<sup>26</sup>.

Quando le ragazze nigeriane parlano dei riti a cui sono sottoposte prima di partire e che vengono spesso reiterati all'arrivo da nuove madame (nelle loro case in Italia) descrivono delle scene in cui vivono un'intensa esperienza di terrore e spavento: momenti in cui si alimenta in loro sospetto e paura. Si parla per non far capire le condizioni del «patto», della «promessa» («Restituirai 50.000 o 100.000 euro») sono parole che non vengono capite fino a quando non si arriva in Europa e non si comprende quanto valore abbiano gli euro o i dollari, rispetto ai naira) e si produce, così facendo, una confusione cognitiva e affettiva nelle giovani.

Durante un incontro con una ragazza arrivata ancora minorenne in Italia, la sua incertezza sul debito per esempio era totale: «80 euro ... no scusa 80.000 euro. O erano 80 euro? Oh, non lo so, non me lo ricordo. Avevo pensato che non si trattasse di una grossa cifra quando il guaritore mi disse quanto dovevo dare ... 80 o 80.000? Non ricordo». In altre sedi aveva parlato di 60.000 euro<sup>27</sup>. La sua confusione cognitiva si manifestava sempre nello stesso modo e poteva essere *mal interpretata* dagli operatori sociali o sanitari, che potevano non crederle e pensare che le sue fossero versioni menzognere, ingannevoli e pur nulla attendibili.

### 3.2. Questioni di età e genere nella migrazione nigeriana

In questi momenti rituali, si imprime agli atti e alle parole un valore simbolico volto a reiterare almeno due imperativi sociali diffusi nel contesto culturale edo, da cui abbiamo visto la maggioranza delle giovani ragazze nigeriane provengono: la dominazione del maggiore sul cadetto e quella dell'uomo sulla

---

<sup>26</sup> Per un approfondimento si rimanda ai lavori di S. Aderinto, "Journey to Work: Transnational Prostitution in Colonial British West Africa", in *Journal of the History of Sexuality*, 2015, n. 24 (1): 110 ; e di L. Fourchard, "Prêt sur gage et traite des femmes au Nigeria, fin XIXe-années 1950", in B. Lavaud-Legendre (ed.), *Prostitution nigériane: entre rêves de migration et réalité de la traite*, Paris: Karthala, 2013, n.13-30.

<sup>27</sup> Si veda su questo anche il lavoro di Maurizio Ambrosini che descrive altre storie di donne nigeriane prese dentro la stessa *trappola cognitiva* di disorientamento e incomprensione.

donna, sebbene le protagoniste del rito siano sempre due donne antagoniste che devono posizionarsi l'una nei confronti dell'altra, attraverso l'intercessione di una divinità, di un antenato, di uno spirito (e dunque grazie ad un intermediario che detiene l'altare di fronte a cui giurare la propria promessa).

L'efficienza del rito è tale da poter in alcuni casi invertire l'ordine stesso delle generazioni, facendo di una «madame» sempre una «donna adulta» a prescindere dalla sua età anagrafica: accade, dunque, che anche quando è più giovane della donna da portare in Europa, il rito la trasformi in una «maggiore». Si costruisce durante il rito una relazione pseudo-genitoriale (come se fosse sancito un patto tra madri e figlie) e, al contempo, dopo il rito si diventa marito e/o moglie (attraverso una transazione economica, che da «prezzo della sposa» diventa, una volta immigrate, forma di debito o meglio di «pegno»<sup>28</sup>). Non avendo finalità terapeutica, abreattiva, catartica (nulla a che fare con lo spazio della cura), qui il *vudù italiano*<sup>29</sup> è volto unicamente a soggiogare soggetti alla ricerca di soggettivazione. È un rito che si nutre del processo di soggettivazione dell'iniziata (del suo desiderio di riscatto, di autonomia economica e di indipendenza dalle logiche familiari: è la donna infatti che il più delle volte va a cercare la madame e a chiederle di portarla in Europa) per poterla assoggettare meglio ad una forma di dominio fondata sullo scarto generazionale che vede un anziano controllare un cadetto, e dare così avvio ad una nuova forma di accumulo di capitale, esterno all'economia domestica e locale.

### 3.3. *Dal rito al panico: gli idiomi della sofferenza e la cura*

Una delle domande ricorrenti da parte degli operatori socio-sanitari che intervengono nella cura o nell'accoglienza delle per-

---

<sup>28</sup> Senza poter sviluppare oltre la riflessione, si rimanda per un approfondimento al libro *Pawnship in Africa. Debt bondage in Historical Perspective*, curato dai due più noti storici nigeriani, Toyin Falola e Paul E. Lovejoy.

<sup>29</sup> La parola *vudù italiano* ci serve perché ci aiuta a comprendere un'esperienza di vita migratoria. Sebbene in Nigeria si usino altre espressioni per designare questo atto magico sul mondo (incantesimi, juju, stregoneria), il più delle volte ormai la parola “vudù” viene usata dalle ragazze stesse pensando di far meglio capire a noi di che cosa stanno parlando. È il loro modo di parlare con noi di *certe cose*. Le più intraprendenti, infatti, dicono: “Il vudù è un termine che usate voi, non noi”.



sone immigrate, relativamente al rapporto di forte soggezione che mostrano nei confronti dei riti magici, degli incantesimi subiti, dei juju voluti o di cui si ignora l'azione è come sia possibile che i soggetti coinvolti credano che sia un oggetto, solo un semplice oggetto, fabbricato nel corso di un rito, a determinare in modo così massiccio le loro vite, i loro destini. Per quanto concerne le ragazze nigeriane, la paura impedisce nella stragrande maggioranza dei casi l'affrancamento dal circuito di sfruttamento nel quale sono inserite e blocca i genitori dallo sporgere denunce o firmare petizioni agli uffici preposti in Nigeria per combattere il traffico degli esseri umani.

Parlare di queste giovani donne significa riconoscere fin da subito i molteplici registri di dominio dentro cui sono state collocate e nei quali loro stesse si sono collocate (e si collocano), tanto nel Paese d'origine quanto in quello d'accoglienza; e significa *storicizzare i sintomi* che emergono e che spesso determinano la loro ospedalizzazione nelle strutture ospedaliere preposte a curare il disagio psichico o i servizi ambulatoriali distribuiti sul territorio. Gilbert Lewis, in un celebre lavoro, aveva ricondotto il terrore paralizzante di una stregoneria possibile a degli «stati psicologici della rinuncia»: quelli in cui ci si comporta come se si fossero perse le speranze; quelli in cui ci si abbandona e ci si lascia morire.

Tra le donne vittime di tratta e di sfruttamento sessuale, le donne nigeriane sono, infatti, quelle che rischiano maggiormente ricoveri ospedalieri per manifestazioni comportamentali percepite come sintomi di una condizione psicopatologica e il più delle volte espressi in un registro prevalentemente somatico: paure di morte, svenimenti, crisi di palpitazione cardiaca o di insufficienza respiratoria, episodi di sudorazione e alterazioni della temperatura corporea, tremori, vertigini, salivazione incontenibile, formicolii lungo il corpo, stati di agitazione, ecc. Tali sintomi vengono il più delle volte ricondotti a stati psicotici acuti (*bouffées* deliranti, deliri magico-religiosi, deliri stregoneschi) o a tratti schizofrenici. All'interno del discorso psichiatrico, queste sintomatologie possono ricondursi a forme di depressione agitata e a gravi stati di angoscia, spesso accompagnati dall'esperienza di *voci* o *immagini* come 'stati allucinatori' visivi e uditivi. Tutti questi sintomi, in particolare quelli che esprimono una perdita di energie, di forza, vengono ricondotti invece dalle donne nigeriane alla stregoneria o a degli «attacchi spirituali»; spesso le pazienti, i loro amici e i loro familiari sono fermamente con-

vinti che la persona sia vittima di una attacco stregonesco o che sia *avvelenata nel mondo spirituale*; o ancora che sia stata ridotta a schiavitù nel *mondo della notte*.

In una prospettiva etnopsicologica e antropologica è significativo andare ad esplorare, anche con le più giovani, il legame tra le molteplici forme di dominio alle quali sono assoggettate e vincolate, le manifestazioni della sofferenza e i loro idiomi della malattia (quelli con cui esse descrivono e nominano ciò che le tormenta minaccia o spaventa), nonché i *tipi di donna* che prendono vita in questi contesti di sopraffazione, sfruttamento e coercizione.

Psicologi, psichiatri e antropologi medici che si sono occupati di queste donne sanno ormai fin troppo bene che il loro assoggettamento a forme di violenza simbolica e ad atti cruenti di coercizione fisica contribuisce in molte di loro a generare forme di sofferenza dai contorni sfocati e sempre metonimici, dal momento che il linguaggio stesso della paziente diventa polisemico, polimorfico, mutevole e difficilmente definibile, soprattutto laddove non si conosca il «codice» d'espressione e di comunicazione tanto delle forme del dominio quanto degli idiomi della sofferenza. Fondamentale dunque per chi opera nel sistema di accoglienza è conoscere le risorse che il suo territorio offre per accompagnare le giovani più sofferenti ad emanciparsi dal sistema di sfruttamento sociale e simbolico in cui le loro vite rischiano di rimanere imprigionate, senza cadere nei vizi della medicalizzazione e della cronicizzazione.



## CAPITOLO III

### I MSNA: LA PROSPETTIVA PSICOLOGICA

SOMMARIO: 1. Il ruolo della neuropsichiatria infantile e il riconoscimento del disturbo post traumatico da stress, di *Orazio Pirro*. – 2. Strategie per l'ascolto e la costruzione di una relazione efficace, di *Luca Rollè e Nicholas Utelle*.

#### **1. Il ruolo della neuropsichiatria infantile e il riconoscimento del disturbo post traumatico da stress**

di *Orazio Pirro*

La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati da parte dei servizi sanitari pubblici di neuropsichiatria infantile (NPI)<sup>1</sup> è relativamente recente. Solo con il decreto legislativo 286/1998 è stata prevista l'iscrizione obbligatoria dei cittadini stranieri al servizio sanitario nazionale ed è stata altresì riconosciuta la «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani[.]»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il servizio di neuropsichiatria infantile opera in ambito ospedaliero e territoriale, occupandosi di prevenzione, diagnosi e cura dei disturbi e dei danni dello sviluppo del bambino e dell'adolescente. Collabora con le istituzioni scolastiche, i servizi sociali, le autorità giudiziarie e gli altri servizi sanitari (es. Servizi di salute mentale, Servizi di patologie delle dipendenze).

Per accedere al servizio di NPI è sufficiente presentarsi presso l'ambulatorio territorialmente competente, anche senza impegnativa medica, in base alla residenza del minore sul territorio dell'ASL, nei giorni e negli orari indicati sul sito <http://www.asl102.to.it/neuropsichinfant.html>.

<sup>2</sup> Con specifico riferimento ai MSNA, le norme prevedono oggi che «devono essere iscritti al Servizio Sanitario Nazionale i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale»: così le modifiche all'art. 34 al comma 1° del TU Immigrazione, introdotte dalla legge n. 47 del 2017. Per un approfondimento del tema vd FOCUS, "L'iscrizione al servizio sanitario nazionale", di N. Ghirardi.

Le principali problematiche che, nella nostra esperienza presso ASL Città di Torino l'équipe di S.C. NPI SUD si è trovata ad affrontare inizialmente sono state tre. Innanzitutto le differenze linguistiche hanno necessitato l'intervento di un mediatore culturale che potesse aiutarci a ricostruire la storia del minore. I mediatori culturali sono una importantissima risorsa che viene spesso messa a disposizione dall'Ufficio Stranieri Minori del Comune, o mediante il Centro ISI dell'ASL. In secondo luogo i *setting* da noi utilizzati per i colloqui e per la presa in carico del paziente non si sono rivelati essere sempre appropriati per questa particolare tipologia di ragazzi. Difatti la prospettiva etnica, culturale e religiosa è indubbiamente fondamentale nella definizione della diagnosi e per la comprensione anamnestica ed esistenziale di questi minori. Spesso possono manifestare elementi di sofferenza e disturbi legati a: a) emigrazione o trapianto sociale; b) disturbo da adattamenti a nuovi modelli, nuove culture e nuove abitudini sia alimentari, sia abitative, sia culturali; c) sistemi valoriali e radici diverse da quelle del paese ospitante; d) modelli relazionali e codici comportamentali e comunicativi diversi.

Il trauma che spesso accompagna il percorso migratorio ha un effetto particolare sui minori: rispetto agli adulti infatti il cervello dei bambini e dei ragazzi sta ancora attraversando la fase evolutiva, di maturazione. Il subire traumi o maltrattamenti può lasciare un'impronta indelebile anche a livello cerebrale e può compromettere lo sviluppo della personalità in via di maturazione.

La condizione traumatica può sommarsi ad un disturbo dell'attaccamento pregresso che compromette la possibilità per il bambino di sperimentare un sentimento di sicurezza interno stabile. Questo disturbo che, come definito all'interno del DSM V, il Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, è associato ad una carenza di cure, si manifesta durante l'infanzia ed è caratterizzato da una modalità di relazione sociale notevolmente disturbata e inadeguata. Le esperienze precoci sono infatti come le vitamine all'interno del nostro cibo: le assumiamo anche se non le vediamo e sono fondamentali per una vita sana. Così le esperienze vissute nella nostra infanzia sono fondamentali per costruire la base per il nostro funzionamento emotivo e sociale.

In concreto, i MSNA che giungono alla nostra osservazione attraverso la segnalazione dell'Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino, sono ragazzi che vengono prevalentemente se-

gnalati dalle comunità educative che li accolgono per difficoltà da adattamento, disturbi comportamentali, difficoltà relazionali, disturbi della condotta.

Possiamo distinguere, in base all'esperienza maturata e ai casi riscontrati, tre diversi casi.

Spesso la segnalazione da parte dei servizi sociali ed educativi competenti, avviene a seguito di comportamenti fortemente sregolati da parte del minore, aggressivi, manipolatori e oppositivi. Si tratta di ragazzi che presentano un disturbo dell'adattamento che hanno una scarsa tolleranza alle frustrazioni, difficoltà ad accettare il sistema di regole di usi e costumi diversi da quelli dei paesi di origine. Le reazioni passano dalle trasgressioni alle prevaricazioni, all'aggressione verbale a crisi distruttive dell'ambiente. Ciò generalmente induce la comunità educativa a richiederne il trasferimento presso una comunità di maggior capacità di contenimento e a maggior livello di complessità sanitaria, quale quella riabilitativa psicosociale<sup>3</sup>, dove è prevista la presenza di personale non solo educativo, ma anche psicologico e medico neuropsichiatrico.

Il nostro intervento ha inizio con la ricostruzione di un'anamnesi, ossia con la raccolta dei dati relativi alla storia del soggetto (ad esempio la composizione della famiglia d'origine e il suo clima affettivo, gli eventi fondamentali dell'infanzia, la salute fisica, l'aspetto relazionale)<sup>4</sup>. In seguito, formuliamo una valutazione psicodiagnostica utilizzando *setting ad hoc*, senza limitarci a dare un'etichetta al disturbo, ma focalizzandoci sulla ricerca delle buone potenzialità evolutive possedute dal ragazzo, elemento fondamentale per la buona costruzione del progetto di integrazione sociale.

Alcuni minori, oltre ai disturbi esternalizzanti con manifestazioni esplosive e comportamentali già descritte, presentano invece un disturbo opposto, internalizzante. In questo caso il ragazzo si chiude su sé stesso, si ritira, può apparire molto triste e financo depresso, tendenzialmente evita il contatto e la comunicazione con altri e nei casi estremi può tentare comportamenti autolesionistici fino ai tentativi anticonservativi, per fortuna rari.

Il terzo caso include i minori che presentano ritardi cogniti-

---

<sup>3</sup> Le comunità che possono accogliere i minori, inclusi i MSNA, sono di tre tipi: le comunità educative, le comunità psicosociali e quelle terapeutiche.

<sup>4</sup> F. Gilberti, R. Rossi, *Manuale di psichiatria*, ed. Piccin, Padova, 2009.

vi. Comprendere queste forme di disabilità e non cadere in errori nosografici e diagnostici, legati alle radici culturali e comportamentali dei paesi di origine, non sempre è facile. I disadattamenti che noi osserviamo non sono sempre riconducibili a disturbi psichiatrici: spesso sono frutto di un disturbo post-traumatico da stress (ptsd). Si tratta di una sindrome che erompe a seguito di una situazione traumatica violenta o accidentale, che causa un forte senso di paura, sopraffacendo il soggetto a livello emotivo, cognitivo e fisico<sup>5</sup>. La sintomatologia di quest'ultimo è caratterizzata da alterazioni della sfera emotiva, cognitiva e relazionale e da manifestazioni somatiche come insonnia, ansia, crisi di rabbia. L'aspetto caratteristico è l'esperienza di rivivere l'avvenimento traumatico, ad esempio tramite dei *flashback*<sup>6</sup>, l'evitamento rispetto a situazioni che possono essere riconducibile all'esperienza traumatica e di *arousal*. Talora si possono avere manifestazioni di tipo dispercettivo, di confusione o addirittura fenomeni allucinatori. È molto importante non etichettare questi disturbi come psicotici, e per fare ciò è fondamentale la conoscenza della storia della persona e dei suoi vissuti. Tipicamente il disturbo post traumatico da stress può avere un esordio temporalmente tardivo, può persistere nel tempo così come persistono i problemi comportamentali ed emozionali ad esso associati se non adeguatamente trattati a livello multiprofessionale e multidimensionale.

Un esempio concreto può aiutarci a capire come distinguere un disturbo psichiatrico da un disturbo post traumatico da stress. Un ragazzo diventa estremamente aggressivo, totalmente ingestibile dagli educatori della comunità, i quali decidono di chiamare i carabinieri o il 118. Non appena i carabinieri arrivano, il ragazzo si ricompone immediatamente e non presenta più le manifestazioni comportamentali tali da giustificare il ricovero coattivo presso il reparto psichiatrico ospedaliero (Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura, il cosiddetto «repartino»).

I progetti di inclusione sociale, formulati tramite un intenso lavoro di rete tra tutti i servizi territoriali sanitari, sociali ed educativi, hanno permesso di rilevare l'inevitabile correlazione tra l'efficacia del progetto e la possibilità di instaurare un rapporto di fiducia tra gli adulti di riferimento coinvolti e il minore stesso.

---

<sup>5</sup> DSM-V, 2013.

<sup>6</sup> F. Gilberti, R. Rossi, *Manuale di psichiatria*, cit.

Esso è infatti uno degli elementi principali sui quali è necessario operare. Spesso le esperienze vissute (sia prima, sia durante l'esperienza migratoria) hanno minato ogni possibilità per i ragazzi di individuare gli adulti competenti di cui potersi fidare. Le esperienze di borse lavoro o stage che portano i ragazzi verso un percorso di autonomia sono indissolubilmente legate alla loro capacità di riporre nuovamente la fiducia in adulti di riferimento, persone con le quali parlare e confrontarsi liberamente sulle questioni più importanti. Certamente anche noi operatori dobbiamo lavorare alacremente per creare dal nulla questo rapporto di fiducia, ma i tutori volontari potranno essere quella figura fino ad ora mancante, quell'adulto di riferimento di cui il minore può finalmente tornare a fidarsi.

## **2. L'incontro con il MSNA: quando due mondi si incontrano** *di Luca Rollé e Nicholas Utelle*

Iniziamo con una storia. Siamo nel 1933 e Kal-El (il futuro Superman alias Clark Kent) viene spedito con un missile sulla Terra dai genitori perché il loro pianeta di provenienza è dilaniato da guerre e disastri, che lo costringono alla migrazione. Ecco: possiamo dire che Kal-El è il primo minore straniero non accompagnato. Se volessimo continuare la similitudine tra Kal-El e il minore non accompagnato, potremmo paragonare la kryptonite, la materia di cui è fatto il suo pianeta di origine e l'unica cosa che possa nuocere a Superman, alla debolezza, al sentimento di vuoto che nasce laddove si vede qualcosa che ti ricorda la tua casa lontana, un vuoto che scaturisce da un processo di attaccamento con le figure genitoriali non riuscito. E la solitudine può diventare compagna di vita, specie qualora si sia costretti a celare la propria identità (proprio come Clark Kent). L'affrontare situazioni estreme, il compiere scelte per conto proprio senza consiglio esterno, la continua apprensione per la propria incolumità, sono elementi che, a lungo termine, portano alcuni MSNA a diffidare del mondo esterno e perdere fiducia nell'*alter*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Derluyn, e E. Broekaert, "Unaccompanied refugee children and adolescents: The glaring contrast between a legal and a psychological perspective", in *International Journal of Law and Psychiatry*, 2008, n. 31, pp. 319-330. Doi: 10.1016/j.ijlp.2008.06.006.



Ciononostante, essere soli e non accompagnati non significa essere abbandonati. Spesso le famiglie di origine sono, anzi, molto presenti, e tale presenza si concretizza nella creazione del «mito» e del «mandato familiare», due elementi di pressione che hanno la forza di influire e modificare l'intero viaggio del minore. Possiamo definire il «mito» come un'immagine idealizzata che funziona da modello d'interpretazione della realtà con una forte funzione prescrittiva in merito ai ruoli da ricoprire, i valori da perseguire, le modalità di comportamento e le scelte da compiere, definendo cioè il mandato familiare che ogni individuo è implicitamente chiamato a portare avanti. Il «mandato familiare» è invece l'insieme di compiti, ruoli e aspettative che ogni membro è chiamato a ricoprire e soddisfare, pena la rottura dei legami. Il viaggio così, da mezzo di salvezza per il minore e per la sua stessa famiglia, diviene un rito di passaggio che segna il cambiamento da bambino dipendente ad adolescente autonomo, portatore di un desiderio di riscatto collettivo da parte dei familiari. Un percorso che, contemporaneamente, segna profondamente il ragazzo a livello identitario, creando i fantasmi dei sensi di colpa per essere sopravvissuto laddove molti compagni di viaggio non sono riusciti<sup>8</sup>.

La costruzione dell'identità è un percorso che inizia fin dall'infanzia, ed è dinamico e relazionale. Un'esperienza migratoria forzata può costituire un forte elemento di difficoltà della costruzione identitaria, dovuto alla presenza di quattro condizioni: la solitudine, di cui abbiamo già parlato; il sentimento d'inferiorità socio-culturale, al quale consegue un crollo verticale dell'autostima nel momento di confronto con la nuova realtà (specie se feconda di stereotipi e pregiudizi); di un veloce e pronto adattamento al nuovo ambiente; di forti discriminazioni sotto il profilo sia razziale – etnico sia della lingua. Tuttavia, dobbiamo ricordare che la maggior parte dei minori che oggi giungono in Italia sono adolescenti. Tale fase della vita è cruciale nella definizione del sé e nella costruzione della propria personalità, esplicandosi in due fasi. La prima è l'individuazione, ossia la comprensione dei vissuti e dei sentimenti come peculiari, unici e specifici e il riconoscimento della linea tra i confini interni ed esterni nel per-

---

<sup>8</sup> M. De Micheli, D. Margola, S. Esposito, e O. Oasi, "Unaccompanied immigrant youth: From the autobiographical method to the 'computer-aided' text analysis", in *Infanzia e adolescenza*, 2011, n. 10(1), pp. 16-277.

corso di autonomia e indipendenza. La seconda corrisponde alla fase della separazione, che riguarda la rivalutazione dei vecchi legami e la ridefinizione di equilibri in base ai piani affettivo, emotivo e socio-culturale, messi a dura prova dall'esperienza migratoria. Al contempo, questa fase vede la presenza di due poli opposti, rappresentati l'uno dal desiderio di crescita, autonomia e indipendenza, l'altro dalla paura di perdita, allontanamento e abbandono dei membri della famiglia<sup>9</sup>.

La sfida della costruzione identitaria per questi ragazzi, che ancora stanno crescendo e affrontano un viaggio, spesso è rappresentata dal trauma. Emerge, grazie ai media e alle informazioni che circolano quasi quotidianamente, cosa possa causare i cosiddetti traumi migratori: partenze forzate e improvvise per salvarsi la vita, viaggi drammatici, malnutrizione, malattie, aggressioni e abusi, tortura, assistere come soggetti passivi alla morte dei compagni di viaggio. Traumi vissuti possono, però, essere anche precedenti all'esperienza migratoria (pensiamo alle guerre, alle persecuzioni, alla morte dei familiari) ed è certo che da essi non si sia immuni neanche a viaggio completato: rimpatri forzati, shock culturale, lavoro precario e alloggi di fortuna, il sentirsi straniero in terra straniera. Nel caso d'intense esperienze traumatiche i bambini possono subire una cristallizzazione delle strategie difensive, attuando dei modelli permanenti di *coping* – sforzi cognitivi e comportamentali compiuti da un individuo per affrontare e gestire un evento stressante – che gli permettono di negare il trauma, soffocandone il processo elaborativo, aumentando la possibilità che scaturiscano sintomi tipici del disturbo post traumatico da stress.

Concentrandoci sul tema dello shock culturale, possiamo prendere in considerazione i lavori di due antropologi, DuBois e Oberg, che l'hanno definito come una condizione di stress psico – fisica esperita dal soggetto in seguito al suo inserimento in un nuovo ambiente a lui estraneo, e la relativa perdita degli equilibri cognitivi, emotivi e affettivi<sup>10</sup>.

Lo shock culturale si può descrivere come il fenomeno del

---

<sup>9</sup> J. N. Engler, e C. M. Wiemann, "Separation-individuation and identity development in at-risk youth", in *Vulnerable Children and Youth Studies*, 2010, n. 5(3), pp. 274–283. Doi: 10.1080/17450128.2010.507802.

<sup>10</sup> P. D'Ignazi, *Ragazzi immigrati. L'esperienza scolastica degli adolescenti attraverso l'intervista biografica*, Franco Angeli, Milano, 2008.

processo di adattamento che segue l'inserimento in un nuovo ambiente, da cui nasce una relazione con persone, situazioni e valori differenti, che possono far insorgere reazioni cognitive, affettive e comportamentali negative o positive. Questa condizione è provocata dall'allontanamento dei riferimenti di appartenenza e dall'avvicinamento a un ambiente nuovo, diverso e sconosciuto, portando il soggetto ad affrontare situazioni psicologicamente problematiche difficili da accedervi per analizzarle, i cui sintomi peculiari sono: estraniamento, irritabilità, ostilità, indecisione, confusione, senso di perdita e deprivazione, frustrazione, disorientamento, tristezza. Un quadro di estremo disagio che può condurre a repressione, regressione, isolamento e rifiuto, sfociando spesso in un più grave quadro di conflitto dell'identità<sup>11</sup>.

Si tratta di uno stato che insorge per l'ansia e la perdita dei comuni punti di riferimento sia nelle dinamiche relazionali, sia sul piano comunicativo, simbolico e valoriale, portando alla decostruzione delle precedenti rappresentazioni mentali e alla costruzione di nuove mappe concettuali. Lo shock culturale sottostà all'apprendimento di un diverso tipo di codice, dovendo rielaborare, metabolizzare e far propri le nuove esperienze e i nuovi significati delle parole, delle azioni e delle norme socio – culturalmente definite dal nuovo luogo in cui si è immersi. Difficoltà resa ancora maggiore per l'iniziale estraneità e poca dimestichezza nel riuscire a comunicare e a muoversi con disinvoltura nella comprensione di una cultura e di una società «altre»<sup>12</sup>.

Il soggetto che soffre di shock culturale reagisce secondo due differenti modalità, dapprima rifiutando il nuovo ambiente (fase del rifiuto) e in seguito idealizzando quello d'origine (fase della regressione), del quale sono ricordate soltanto le situazioni piacevoli e positive. Quanto maggiore è la componente della differenza di valori, usi, costumi, simboli, idee, norme, o che sono così percepiti dalla persona, tanto maggiori e intensi saranno i sintomi e le manifestazioni psico(pato)logiche del fenomeno. Vivere e fare esperienza della propria vita in un luogo e un tem-

---

<sup>11</sup> M. C. Ward, "Managing Student Culture and Culture Shock: A Case from European Tirol", in *Anthropology & Education Quarterly*, 1999, n. 30(2), pp. 228-237.

<sup>12</sup> N. Belford, "International Students from Melbourne Describing Their Cross-Cultural Transitions Experiences: Culture Shock, Social Interaction, and Friendship Development" in *Journal of International Students*, 2017, n. 7(3), pp. 499-521. Doi: 10.5281/zenodo.569941.

po sconosciuti ed estranei implicano un enorme sforzo di adattamento, assestamento e comprensione del nuovo, del diverso e dell'alter notevoli, nonché di profonda conoscenza e riflessività di sé stessi, dei propri confini e dei propri limiti, per superare nel modo meno traumatico possibile le situazioni di stress, sofferenza e scoraggiamento che sono e verranno a essere<sup>13</sup>.

Lo psicologo Pedersen fornisce un'altra definizione del fenomeno, inteso quale processo di adattamento di un individuo a un contesto estraneo, diverso, e l'impatto socio-psico-peda-fisio-culturale che questo comporta. Tale fenomeno accade quando il soggetto si ritrova in situazioni d'incertezza in cui non sa cosa aspettarsi sia da se stesso sia dagli altri e dall'ambiente. Un'ulteriore prospettiva propone un'interpretazione del concetto più neutrale rispetto le precedenti, nel quale lo shock culturale è descritto come un fenomeno psicologico che prende vita nel momento in cui un individuo si avvicina a una cultura e a un contesto differenti da quelli di origine<sup>14</sup>.

A prescindere dalle peculiari e distinte modalità attraverso cui si affronta il viaggio migratorio, esso si rivela comunque portatore di importanti rielaborazioni e trasformazioni psichiche, culturali, valoriali, di definizione del sé, di rimodellamento identitario e di crescita personale, accanto a un forte sentimento di disadattamento. Spesso questo percorso è accompagnato da abusi, sfruttamento e altre forme di violenza, facendo insorgere nei MSNA traumi riconducibili allo shock culturale, tenendo presente il vissuto di discontinuità tra il proprio passato e il presente, l'incertezza per il futuro, le difficoltà di accoglienza e inserimento da parte del Paese ospitante, la rottura con i legami familiari. A causa dello shock culturale, il MSNA ha bisogno di un luogo dedicato e formato, al fine di rielaborare aspettative, paure, fantasie, rispetto ai sistemi del nuovo contesto in cui è arrivato. L'obiettivo ultimo è di far dialogare due codici valoriali, di costume, di usi, di simboli, acquisendo gradualmente dimestichezza in un nuovo linguaggio<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> F. Fitzpatrick, "Taking the 'culture' out of 'culture shock' – a critical review of literature on cross-cultural adjustment in international relocation", in *Critical perspectives on international business*, 2017, n. 13(4), pp. 278-296. Doi: 10.1108/cpoib-01-2017-0008.

<sup>14</sup> P. D'Ignazi, op. cit.

<sup>15</sup> R. Bracalenti, & Saglietti, M., *Lavorare con i minori stranieri non ac-*

Alcune persone riescono, però, ad affrontare e superare positivamente questi vissuti. Gli strumenti psicologici necessari per far sì che ciò sia possibile includono delle buone strategie di coping che permettano al minore di agire come *active survivor* piuttosto che come *passive victim*, utilizzando le proprie capacità per adattarsi alla nuova e difficile realtà. Importante è anche la capacità di resilienza della persona, in altre parole la capacità di affrontare e superare un evento traumatico ritrovando un proprio equilibrio<sup>16</sup>. Sono stati individuati alcuni fattori predittivi di resilienza, che possono fungere da protezione nel paese d'arrivo. Essi sono sia fattori individuali, come la capacità soggettiva di *problem solving*, il senso di autostima e l'importanza che si dà alla propria identità etnica; familiari, laddove vi è coesione e affetto con degli adulti responsabili; sociali, che coinvolgono la scuola, il gruppo di pari, l'ambiente di lavoro e la stessa comunità di appartenenza; politici ed economici, nella misura in cui riescano o no a facilitare l'integrazione e l'accoglienza e infine culturali, come per esempio il senso di identità culturale e la vicinanza tra le due culture tra le quali si è sospesi (ospitante e del paese d'origine)<sup>17</sup>.

I bisogni educativi e psicologici del MSNA dei quali bisogna prendere consapevolezza in ottica della costruzione di un progetto d'inclusione e di sostegno di successo sono dunque molteplici.

Innanzitutto, a causa del senso di vulnerabilità che un'esperienza migratoria traumatica porta con sé, insieme alla mancanza di figure di accompagnamento e di riferimento, la fase di età critica nonché la diversità del contesto culturale e geo-politico, rendono indispensabile la presenza concreta di un interlocutore adulto. Un adulto che possa accompagnare il minore nel processo di costruzione dell'identità, proponendosi come figura di riferimento alla quale indirizzarsi e modello cui ispirarsi, favorendo nel minore le sue spinte progettuali, scolastiche, lavorative per la garanzia o quantomeno la possibilità reale di un futuro cui ten-

---

compagnati. *Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*, Franco Angeli, Milano, 2011.

<sup>16</sup> P. Trabucchi, *Resisto dunque sono. Chi sono i campioni della resistenza psicologica e come fanno a convivere facilmente con lo stress*, Milano, Corbaccio Edizioni, 2007.

<sup>17</sup> L. Cerniglia, & Cimino, S., "Immigrant children, adolescents and traumatic experiences: an overview of risk and protection factors", in *Infanzia e adolescenza*, 2013, n. 11(1), pp. 10-24.

dere. Un altro elemento fondamentale è la creazione di una rete di sostegno e collaborazione, che connetta tutte le realtà che possono lavorare per e con il minore e il suo percorso di vita. È necessario garantire una solida base di coordinazione, progettazione e attualizzazione dei percorsi volti al sostegno, alla tutela, all'inserimento e al benessere psico-fisico dei minori<sup>18</sup>.

Il lavoro con i MSNA è un intreccio di mansioni, problematiche umane e burocrazie legali e socio-economiche complicato da districare. Occorre ripensare e rielaborare sia alcuni modelli psicologici, per esempio quello di adultizzazione precoce e di shock culturale, sia alcune variabili che tagliano trasversalmente il Paese d'origine e quello d'arrivo, quali età, distanza, religione, relazioni familiari e amicali, abitudini di vita. Se tutti questi concetti fossero presi e guardati da un'altra prospettiva o con una diversa lente d'ingrandimento, si riuscirebbe ad avvicinarsi fisicamente e soprattutto affettivamente ed empaticamente al MSNA, aiutandolo a elaborare e a dare la giusta collocazione alle esperienze passate, rispondendo ai problemi psicologici con ascolto, fiducia e accoglienza della diversità, del dolore e del non detto, in sintesi una Relazione<sup>19</sup>.

I professionisti (psicologi - psicoterapeuti, educatori, mediatori culturali, legali, operatori sanitari, ecc.) sono figure deputate a far familiarizzare il minore con le norme di quieto vivere, rispetto degli altri, riconoscimento dei ruoli, senso morale, in altre parole quel bagaglio di valori, usi, quotidianità che compongono delle gerarchie di significati, categorizzazioni e codifiche strutturali. Queste, per essere accettate e rese disponibili nel qui e ora, devono essere sperimentate nell'esperienza concreta e intersoggettiva del vivere e dello stare con l'altro, affinché si condivida una base comune di linguaggi e significati espliciti e impliciti<sup>20</sup>.

Nella decisione consapevole di farsi carico del MSNA, il

---

<sup>18</sup> C. Giordano, "Il riconoscimento del progetto migratorio del minore e la valorizzazione della rete parentale nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2014, n. 42, pp. 97-112.

<sup>19</sup> R. Bracalenti, & Saglietti, M., *Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*, Franco Angeli, Milano, 2011.

<sup>20</sup> R. Bichi, *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008.

professionista non dovrebbe focalizzarsi in modo massiccio sulle cause precedenti la migrazione, per privilegiare la negoziazione di un rapporto e di un legame più flessibili, fluidi ed esaustivi. Il focus della presa in carico dovrebbe essere l'aspirazione, intesa quale dimensione dinamica e mutabile cui tendere, valicando dettami e costrizioni imposti al minore in situazioni con poco e nessuno spazio di manovra, impegnandosi a co – costruire un legame e una griglia di significati reciprocamente condivisibili<sup>21</sup>.

In questa cornice di senso, le comunità sono istituzioni che dovrebbero adottare uno stile di approccio, di comunicazione e di trattamento non solo multidisciplinare, ma anche cross – culturale, in modo da integrare nella relazione quanti più elementi possibili (lingua, età, benessere, capacità cognitive e affettive, bisogni educativi e nutrizionali, sofferenze e disagi della psiche, ...). Un sistema difficile da attuare poiché le metodologie e gli strumenti sono stati costruiti e utilizzati ad hoc sul profilo dell'individuo occidentale<sup>22</sup>.

Coloro i quali si occupano e lavorano in questo campo – abitualmente i tutori – assumono, in parte consapevolmente, quel ruolo genitoriale-vicario così edificante nei vissuti dei minori, ancora più importante ora che viene loro mancare la relazione con la famiglia e la terra d'origine, trovandosi a svolgere un ruolo di guida e consigliere per le loro specifiche scelte future – formazione, lavoro, stili di vita, gruppo sociale. È tramite questa relazione di aiuto e sostegno che il MSNA può accedere a una nuova e più chiara definizione e scoperta di sé nella direzione di esplorazione e conoscenza del nuovo mondo sociale, politico, culturale, artistico, legislativo in cui è immerso<sup>23</sup>.

Il professionista che lavora a contatto con il MSNA dovrebbe fare in modo che il soggetto scopra ed esperisca un percorso educativo-vicario, nel quale il primo attore si assume il compito di restituire un «*quid*» al secondo attore, all'interno di una relazione che sia bidirezionale, reciproca e fluida, in grado di riconoscere i bisogni psicologici del minore, che sottenda la capacità e l'intenzione di sostenere una «relazione tra adulti». Si possono raccogliere e tracciare cinque elementi dalle traiettorie disegnate

---

<sup>21</sup> L. Ciabbari, *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Cortina, Milano, 2015.

<sup>22</sup> R. Bracalenti, e Saglietti, op. cit.

<sup>23</sup> F. Pizzi, op. cit.

negli anni dalle numerose esperienze dei minori in ambito di accoglienza, integrazione e viaggio migratorio, elementi che rivestono un ruolo centrale per la stesura del progetto educativo individuale, per la presa in carico del minore e per la progettazione del suo specifico futuro:

- a) Il bisogno di contenimento emotivo;
- b) Lo stato di precarietà e d'incertezza sul futuro;
- c) L'interdipendenza dei bisogni affettivi e materiali;
- d) La molteplicità delle esperienze culturali;
- e) La dimensione attiva del processo di acculturazione<sup>24</sup>.

Dalle esperienze delle comunità, delle cooperative, degli addetti ai lavori, emerge come tema caldo la necessità primaria di curare l'accoglienza prima ancora del luogo. Insegnare e stimolare i minori a fare gruppo, immergersi nel clima di socialità, incorporare i valori del cameratismo, sono strategie molto utili ed efficaci per il sostegno, combattere l'isolamento sociale e consolidare nuovi rapporti di amicizia e solidarietà, essenziali per una relazione d'aiuto e fiducia reciproca<sup>25</sup>.

Le comunità non sono spazi di aiuto (psico) terapeutico in senso stretto – contenitore, analisi, interpretazione –, ma servono ad alleggerire quel forte carico affettivo ed emotivo provato dal minore prima, durante e dopo il viaggio migratorio, affrontato spesso da solo; un bagaglio carico di ansie, paure, stress, frustrazione, smarrimento che solo all'interno di una relazione umana vera e sentita può trovare posto ed essere elaborato<sup>26</sup>.

Nel momento in cui ci si sente accolti, ascoltati e compresi, l'individuo si può aprire intimamente e dal punto di vista relazionale a chi gli sta accanto, al proprio interlocutore. Esiste una stretta relazione nel binomio conoscenza-accoglienza: è la relazione umana che assorbe il significato di questo binomio, la fa propria e ne incarna il significato ultimo. Senza l'elemento della conoscenza, non può sussistere la comunicazione, l'ascolto empatico e lo scambio d'idee (anche divergente), facendo decadere l'accoglienza. D'altra parte, senza quest'ultima componente, il confronto si ridurrebbe a un mero scambio di dati, informazioni, qualcosa di meccanico ed emotivamente telegrafico, privo

---

<sup>24</sup> R. Bichi, op.cit.

<sup>25</sup> L. Ciabbari, *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Cortina, Milano, 2015.

<sup>26</sup> Bracalenti e Saglietti, op. cit.



di quella punteggiatura necessaria – la conoscenza socio-culturale ed emotiva – che favorisca l'instaurarsi della relazione<sup>27</sup>.

Creare le condizioni ottimali per far insorgere e rispettare la relazione co-costruita insieme è mansione del tutore, la quale assume il suo specifico valore solo nel momento in cui sia riconosciuta come tale da entrambe le parti, in modo reciproco e interdipendente, in cui non sia esercitata pressione né azione prevaricante rispetto l'altro. Definire una relazione, che poggia esclusivamente su un piano formale e distaccato, non può che danneggiare il soggetto da tutelare, nel quale riemerge un passato sofferto, soggetto all'abuso di potere, alla mercé altrui, sovrapponendosi nei contorni a un ruolo di subordinazione già sperimentato e vincolante la paura del minore a rivivere l'incubo di non accoglienza, non tolleranze e non integrazione da cui è fuggito<sup>28</sup>.

All'interno di questa relazione, lo spazio di manovra prevede e stimola la discussione aperta e libera dei temi, degli obiettivi e del futuro del MSNA, aspetti quali le aspirazioni, le difficoltà, i progetti, le velleità, i sogni, trovando riscontro in una figura di riferimento che sia in grado di incanalarli e inquadrarli rispetto alla cornice normativa del Paese d'accoglienza.

Il tutore è chiamato perciò a instaurare *«una relazione significativa col minore e accompagnarlo nei percorsi di autonomia, attraverso progetti educativi, scolastici e lavorativi condivisi; [...] i minori e le minori vanno salvaguardati e protetti riguardo alle loro particolari esigenze, dovute alla loro crescita e alla loro formazione; può essere utile compiere studi sugli ambienti d'origine del minore, per acquisire chiavi di lettura utili a orientarsi nella relazione»*<sup>29</sup>.

Diviene importante saper comprendere i vissuti negativi del minore, saper ascoltare con pazienza e in modo interessato e partecipe alle esperienze dell'altro, poter comunicare i tempi, i luoghi, le regole di un Paese diverso, nuovo e lontano da ciò che si conosceva, spiegando che l'iter per i conseguimenti di un documento, di un incarico lavorativo, di denaro non sono immediati né scontati. Si tratta di un contributo essenziale e ragionato, perché il modo di avviare una relazione di fiducia o stabilire un ca-

---

<sup>27</sup> F. Pizzi, op. cit.

<sup>28</sup> R. Bichi, op. cit.

<sup>29</sup> Pizzi, op. cit. p. 151; 187.

nale di comunicazione è molto diverso e personalizzato per ogni situazione, per ogni etnia, per ogni soggetto portatore di esperienze e vissuti unici, emotivamente carichi e che nascono un'implicita richiesta di aiuto, in ultima istanza d'integrazione<sup>30</sup>.

La pedagogia insegna come sia compito del tutore creare una buona e solida relazione con l'altro su un piano paritario, un carico di responsabilità di difficile interpretazione data, spesso, la povertà delle reti e la debolezza delle connessioni tra i vari sistemi che dovrebbero permettere un'accoglienza più dignitosa ed empatica al minore e una preparazione adeguata a chi lavora. Non è sufficiente, infatti, la comunità in senso stretto in cui ospitare il MSNA, poiché se da un lato si rivela terapeutica data la possibilità di condivisione, sostegno e socializzazione, dall'altro lato è forte la presenza di minori adultizzati, più maturi rispetto la loro età anagrafica o i coetanei italiani. Questo clima è foriero di tensioni, conflitti, disagi e scontri tra questi ultimi e gli operatori addetti alla loro tutela, creando una discrepanza tra il bisogno e la richiesta di tutela e protezione e la volontà di uscire, lavorare, essere autonomi (soldi che sovente sono inviati alla famiglia d'origine come aiuto economico nella speranza di «un futuro migliore»)<sup>31</sup>.

Emergono molti punti conflittuali e problematici in merito alla relazione tutore-minore (professionista/operatore-MSNA), e cercheremo di elaborare e definire i principali. Il primo è il paradossale punto debole delle comunità, laddove il contenimento del minore (adultizzato) provoca un effetto di regressione e impoverimento del percorso d'indipendenza, autonomia e locus of control interno, rallentando la crescita psico-fisica del minore. Il secondo da annoverare è la comunicazione, sia essa esplicita – per esempio linguaggio verbale – e implicita – quali le espressioni facciali – poiché il diverso background culturale, storico e sociale (si tratta pur sempre di una migrazione trans-continentale) comporta inevitabilmente ripercussioni anche sui variegati e sfaccettati modi di intendere e comprendere la comunicazione stessa, essendo questa socio-culturalmente definita e quindi sog-

---

<sup>30</sup> C. Pettini, *Anime sospese. Storie di migranti e del loro percorso d'accoglienza*, Effigi, Grosseto, 2016.

<sup>31</sup> F. Pizzi, op. cit.

getta a cambiamenti e interpretazioni diverse che sono subordinati ai confini geo-politici.

Il terzo punto conflittuale riguarda la costruzione di una relazione di fiducia tra il minore e chi lavora per assicurargli il miglior sistema di cure: lo psicologo – psicoterapeuta, visto come una figura che esercita controllo piuttosto che come un adulto con cui confrontarsi e aprirsi; il mediatore, in larga misura quando questi non padroneggi la lingua né possieda conoscenze dello specifico background del minore; l'educatore, esistendo pochi o nessun punto in comune sia tra ciò che si reputi consono fare o dire, sia quale senso assumano l'educazione, la pedagogia, il quieto vivere nella quotidianità. Altro nodo critico è delineato dal genere, poiché la maggioranza dei MSNA è rappresentata da individui maschi mentre il corpo di chi ci lavora a stretto contatto è per la maggior parte di persone femmine; trattasi di un elemento davvero sostanziale nella misura in cui si tenga conto di elevate conflittualità, subordinazione e disparità riscontrate alla luce di modelli e stereotipi socio-culturali propri di ogni Paese. Dalle esperienze dei professionisti coinvolti, emerge quanto i MSNA rimangano piacevolmente sorpresi se, all'interno della relazione, si sia in grado di mostrare una buona conoscenza e una disinteressata curiosità nei confronti della propria terra d'origine, qualità saliente nel consolidare una duratura ed efficiente relazione (un elemento definito «ospitalità», caratterizzante una fase di accoglienza ottimale)<sup>32</sup>.

Il mediatore culturale e il tutore svolgono una funzione primaria nella relazione con il minore, giacché opera un «ponte» di connessione con un mondo «altro», *conditio sine qua non* perché sia possibile insegnare al soggetto ad aver fiducia nel sistema deputato alla sua tutela, e che questi possa rispondere in maniera via via sempre più pronta alle richieste e ai bisogni del minore. Inoltre, solitamente i minori arrivano presso le strutture e i servizi di riferimento accompagnati dalle forze dell'ordine; quindi uno dei primi impatti, oltre alla scarsa o nulla conoscenza del dove ci si trovi e di cosa accada, è rappresentata dal contatto con figure autorevoli/autoritarie estranee al proprio vissuto e al proprio passato che esercitano un forte controllo. Il mediatore è, quindi, la prima persona (professionalmente e umanamente

---

<sup>32</sup> Bracalenti e Saglietti, op. cit.; L. Ciabbari, op. cit.; F. Pizzi, op. cit.

preparata) con la quale il minore viene a contatto, sia per la prosimità culturale, favorendo uno stato di fiducia migliore, sia, soprattutto, per l'aspetto linguistico, permettendo un immediato scambio comunicativo. Lavorando su questo piano, bisogna favorire l'emergere di una rete di sistemi, istituzioni e professioni diverse i cui contributi possano integrarsi dal punto di vista del benessere del MSNA. Il mediatore e il tutore si assumono il compito di sfruttare le proprie conoscenze e la propria capacità nel muoversi tra due mondi diversi al servizio del minore, per adempiere il mandato di «ponte interculturale» con il focus sull'integrazione pedo-socio-culturale del minore nel nuovo ambiente ospitante<sup>33</sup>.

Altro tema molto delicato è la relazione con le istituzioni scolastiche e formative. Bisogna tenere presente che l'inserimento del minore metterà in luce le diversità linguistiche, comunicative, socio-culturali e intrinsecamente relazionali, che, gioco forza, influenzeranno i programmi e i percorsi destinati a tutelare, proteggere e accompagnare i MSNA. Questo serve per mettere in moto quel processo d'integrazione – qui scolastica – fondamentale per la costruzione coerente e stabile della propria identità. Il contesto della scuola gioca un ruolo chiave nel favorire numerosi atteggiamenti e comportamenti incidenti per il sano e corretto sviluppo psico-fisico del minore, quali: contatto con altri coetanei, spazio e tempo del gioco, stare con il gruppo dei pari, confronto con le figure adulte e d'autorità, senso del dovere, educazione, tollerare la frustrazione, confrontarsi con nuove prospettive, ecc.; in sostanza, ampliare, conoscere e sviluppare i bisogni affettivi, comportamentali e cognitivi<sup>34</sup>.

Una relazione che ha come cardine il processo del «transito», quale maturazione personale del minore sulla strada verso l'acquisizione socio-culturalmente definita dell'età adulta e di una maggiore consapevolezza sia di se stesso (passato, presente, futuro) sia del proprio potenziale (punti di forza, di debolezza, limiti, risorse), non ancora raggiunte: qui, il quesito sostanziale «chi sono?» si trasforma nell'incertezza del «dove sono?»<sup>35</sup>.

Vorremmo chiudere il presente lavoro riprendendo le parole di trentotto bambini – MSNA – che hanno preso parte a dei

---

<sup>33</sup> Bracalenti e Saglietti, op. cit.

<sup>34</sup> R. Bichi, op. cit.

<sup>35</sup> L. Ciabbari, op. cit.

gruppi di lavoro nei centri CivicoZero di Roma, Milano e Torino, facendo emergere e condividendo le loro aspettative rispetto la figura del tutore:

*«Aiutarci a ottenere i documenti cui abbiamo diritto, ma che non sempre riusciamo ad avere. Venire a vedere il posto in cui viviamo e in che condizioni siamo accolti, mantenendo con noi un contatto costante per assicurarsi che le strutture siano adeguate. Incontrarci e conoscere i nostri interessi e le nostre passioni, così che possiamo continuare a seguirle anche in Italia. Instaurare con noi un clima di fiducia rispettando la nostra cultura, le nostre usanze, la nostra religione e facendoci conoscere le sue. Darci consigli per la scuola e guidarci nelle nostre scelte formative, aiutandoci nel passaggio alla maggiore età così che possiamo essere pronti e non ritrovarci da soli o per strada»<sup>36</sup>.*

---

<sup>36</sup> Redattore Sociale, *Aiutateci così, ecco i cinque consigli dei minori stranieri ai tutori volontari*, <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/566220/Aiutateci-cosi-ecco-i-5-consigli-dei-minori-stranieri-ai-tutori-volontari>.

## CAPITOLO IV

### GLI ATTORI DELL'ACCOGLIENZA

SOMMARIO: 1. Livelli di governo, attori e competenze, i rapporti tra pubblico e privato, di *Daniela Simone*. – 1.1. Gli attori. – 1.1.1. Gli attori giudiziari. – 1.1.2. I servizi e le opportunità per l'integrazione. – 2. Ruolo e responsabilità dei servizi socio-assistenziali territoriali e il loro rapporto con il tutore, di *Marilena Dellavalle*. – 2.1. Brevi cenni al sistema dei servizi di protezione dell'infanzia. – 2.2. Il progetto. – 2.3. Le sfide del rapporto fra servizi e tutore volontario. – 3. Il giudice tutelare, di *Joëlle Long*. – 4. Il tribunale per i minorenni, di *Alessandra Aragno*. – 5. La procura presso il tribunale per i minorenni, di *Annamaria Baldelli*. – 6. Le Autorità Garanti per l'infanzia, di *Joëlle Long*. – 6.1. L'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. – 6.2. Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Piemonte.

#### **1. Una panoramica: livelli di governo, attori e competenze, i rapporti tra pubblico e privato**

di *Daniela Simone*

Il sistema di protezione dei minori coinvolge, a diversi livelli e competenze, sia il sistema istituzionale sia la società civile nel suo complesso.

In base al percorso migratorio e alla fase di vita del minore, sono molteplici gli attori che partecipano alla strutturazione di risposte adeguate ai differenti bisogni e che intervengono nei processi di integrazione sulla base delle diverse funzioni attribuite dalla normativa e degli indirizzi delle politiche pubbliche.

Il sistema di governo è definito multilivello, cioè ci si riferisce all'azione coordinata fra i diversi livelli del sistema istituzionale che a partire dall'Unione Europea attraverso lo Stato si dirama sul territorio nazionale, regionale, comunale. La *governance* multilivello è fondata sui principi di sussidiarietà ed è volta a definire e attuare le politiche pubbliche.

A livello nazionale i ministeri maggiormente coinvolti nel

fenomeno migratorio, e quindi anche per i MSNA, sono quello dell'Interno e quello del Lavoro e delle Politiche Sociali che definiscono le politiche nazionali e che, nell'ambito degli accordi con la Commissione Europea, allocano le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Europa.

In Europa è istituito un apposito strumento finanziario - il *Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)* - al quale accedono gli Stati membri contribuendo con proprie risorse finanziarie e presentando il proprio piano d'azione. L'Italia ha concertato con l'UE il "Programma Nazionale FAMI" 2014-2020: si tratta del documento programmatico dove sono definiti gli obiettivi strategici e operativi nonché gli interventi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione.

Oltre alle risorse finanziarie europee, lo Stato italiano ne impegna di proprie per ulteriori aree di programmazione mirate a garantire i percorsi di inclusione sociale degli immigrati. Un primo esempio è il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo che finanzia i progetti di accoglienza per adulti e minori nell'ambito della rete SPRAR; un secondo è il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che supporta economicamente i comuni per l'accoglienza dei minori in strutture dedicate.

Infine, gli immigrati con regolare permesso di soggiorno e i MSNA accedono a tutti i servizi di welfare messi a disposizione per tutti i cittadini, come nel caso degli interventi di politiche attive per il lavoro.

A fianco dei finanziamenti e dei programmi nazionali e regionali vi sono specifiche risorse e progettualità locali programmate e realizzate dai comuni e/o da soggetti del terzo settore (fondazioni, associazioni, cooperative ecc...).

Il variegato quadro di soggetti coinvolti e di canali di finanziamento rende certamente complessa la *governance* e rischia di offrire disomogeneità di opportunità e di servizi sul territorio regionale.

Un'ultima osservazione, che però risulta centrale nella raffigurazione della capacità del sistema pubblico e del terzo settore di rispondere alla domanda che proviene dagli immigrati, riguarda le risorse finanziarie e l'organizzazione dei servizi. Nonostante l'impegno delle istituzioni e della società civile, non può sfuggire che l'ammontare delle risorse finanziarie risulti ancora insufficiente a fronteggiare la richiesta e che le prassi e le procedure del sistema dei servizi (dal mondo della scuola a quel-

lo del lavoro, dal mondo dei servizi sociali a quelli del tempo libero) possano costituire barriere per l'accesso dei cittadini stranieri e per la reale possibilità di favorire percorsi di integrazione.

### *1.1. Gli attori*<sup>1</sup>

Come illustrato, gli attori in gioco per la realizzazione dei percorsi di tutela e autonomia dei minori sono molteplici, dal sistema dei servizi alla rete delle organizzazioni del terzo settore. Con questi attori i tutori volontari entreranno in contatto e con loro si confronteranno per il raggiungimento dell'obiettivo comune, individuato dalla legge: il superiore interesse del minore.

#### *a) La magistratura*

A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" il tribunale per i minorenni ha competenza sulla tenuta dell'elenco dei tutori volontari e con D. Lgs. n. 220 del 22/12/2017 ha funzione di nomina del tutore e gestione delle tutele.

Infatti per quando concerne le competenze sui MSNA con il decreto legislativo n. 220/2017 il giudice tutelare dal 3 marzo 2018 non svolge più le funzioni di nomina del tutore e gestione delle tutele, mentre rimangono di sua pertinenza le tutele degli infradiciottenni deferite prima dell'entrata in vigore del citato decreto.

#### *b) La questura*

Tra i molteplici compiti della questura quelli relativi all'immigrazione riguardano l'identificazione degli immigrati, l'accoglimento della domanda di asilo e il rilascio del permesso di soggiorno. Nel caso dei MSNA tutte le procedure devono essere svolte alla presenza del tutore o, qualora non ancora nominato,

---

<sup>1</sup> Una trattazione approfondita di molti degli attori qui menzionati è contenuta *infra*.



dell'esercente i poteri tutelari in via provvisoria e con la partecipazione di un mediatore culturale.

### *1.1.2. I servizi e le opportunità per l'integrazione*

#### *a) Le strutture di accoglienza e l'affidamento familiare*

La collocazione dei MSNA può realizzarsi in diverse tipologie di strutture che possono presentare gradi diversi di assistenza educativa in rapporto all'età del minore ed anche alle opportunità offerte dal territorio in cui il minore è stato reperito. Le strutture possono essere sia rivolte specificamente ai MSNA sia a minori che necessitano di essere allontanati dalla propria famiglia. Gli educatori delle strutture hanno la responsabilità della cura del minore e di attuare il progetto che i diversi attori, dai servizi territoriali al tutore, hanno predisposto dopo la conoscenza e l'ascolto del minore stesso.

Occorre sottolineare che la normativa vigente individua come prioritaria una collocazione presso famiglie affidatarie, pertanto è possibile che dopo un periodo di permanenza in struttura possa essere realizzato l'affidamento familiare. Nel caso, gli operatori della struttura residenziale devono accompagnare e sostenere il minore e la famiglia che lo accoglie in tale passaggio.

#### *b) I servizi sociali*

Hanno la responsabilità, attribuitagli dalla legge, di attivare quanto necessario per la protezione del minore e per favorire la sua crescita e il raggiungimento dell'autonomia. I servizi sociali operano integrandosi con le risorse istituzionali, il sistema dei servizi, le organizzazioni del terzo settore e della società civile. Hanno il compito di organizzare, monitorare e verificare costantemente con tutti i protagonisti il progetto a favore del minore.

#### *c) Il mondo dell'istruzione*

I minori hanno diritto all'istruzione pertanto, in base alla loro età, saranno inseriti nei percorsi curriculari. Nel caso di ragazzi che abbiano superato l'età dell'obbligo scolastico è possibile l'iscrizione presso i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione de-

gli Adulti) che propongono percorsi che coniugano corsi per l'apprendimento della lingua italiana e la necessità dell'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Solo dopo è possibile la frequenza alle scuole superiori o ai percorsi di formazione professionale.

#### *d) Il mondo del lavoro*

Per l'accesso al mondo del lavoro è necessario che i minori abbiano assolto all'obbligo scolastico, requisito per effettuare l'iscrizione ai Centri per l'Impiego. Questi ultimi hanno la funzione di orientare il minore e di presentargli le progettualità messe a disposizione nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

I Centri per l'Impiego sono uffici pubblici che dipendono dalla Regione, sono distribuiti sul territorio e operano a livello provinciale. In Piemonte sono presenti trenta sedi.

#### *e) Il tempo libero*

Le opportunità di tempo libero possono variare sulla base dei territori e della "vivacità" delle proposte delle comunità locali. Proprio per queste variabili è possibile che non vi sia corrispondenza tra i desideri dei minori e le opportunità offerte e in questo caso potrebbe diventare necessario individuare possibili alternative.

È importante ricordare che in molte discipline sportive l'attività agonistica non è permessa a persone prive di cittadinanza italiana.

Per i MSNA frequentare attività di tempo libero, oltre ad essere un'opportunità per praticare *hobbies*, interessi e passioni, risponde al bisogno di socialità, consente di ampliare la rete di rapporti con coetanei, facilita e favorisce gli scambi interculturali.

#### *f) Il privato sociale*

La rete di associazioni, cooperative, organizzazioni di promozione sociale e le fondazioni, cogliendo i bisogni dei cittadini che vivono su un dato territorio, mettono a disposizione servizi e opportunità di diverso tipo. Si tratta di strutture della società ci-

vile che autonomamente – o collaborando con altre organizzazioni istituzionali e non – offrono risposte solidaristiche.

Una particolare attenzione deve essere posta alle associazioni di cittadini stranieri, in particolare quelle giovanili, che possono rappresentare per il MSNA un'opportunità di confronto sull'esperienza migratoria e per il tutore volontario la possibilità di approfondire la conoscenza della realtà di provenienza del minore.

## **2. Ruolo e responsabilità dei servizi socio-assistenziali territoriali e loro rapporto con il tutore**

di *Marilena Dellavalle*

Per poter illustrare il ruolo e le responsabilità dei servizi socio-assistenziali territoriali con riferimento ai MSNA e ragionare poi sulla relazione degli stessi con il tutore, ci sembra utile offrire prima di tutto elementi conoscitivi essenziali rispetto al sistema dei servizi che si occupa della tutela dei minori e prospettare successivamente alcune questioni relative al rapporto fra questi e i tutori.

### *2.1. Brevi cenni al sistema dei servizi di protezione dell'infanzia*

La titolarità delle funzioni socio assistenziali è attribuita ai comuni che la esercitano in forma singola o associata (consorzio oppure unione di comuni o convenzioni fra comuni; delega all'Azienda Sanitaria Locale).

La progettazione, la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini sono garantite attraverso gli enti gestori che possono anche avvalersi di soggetti esterni (es. cooperative) per la realizzazione delle attività all'interno dei servizi socio assistenziali territoriali. Questi sono riferiti a un contesto locale delimitato, rivolti all'intera popolazione in esso residente, prevalentemente articolati in più sedi distribuite nel territorio e organizzati in aree specializzate per fasce d'età (es. anziani) o ambito d'intervento (es. tutela minori) o condizione (es. disabilità).

Il loro compito, in generale, è quello di «accrescere il benessere sociale e garantire i diritti di cittadinanza»<sup>2</sup>. Le attività

---

<sup>2</sup> P. Ferrario, "Servizi sociali", in A. Campanini (direzione di) *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013, pp. 654 ss.

principali sono riferibili allo studio del contesto sociale, all'attivazione e promozione di risorse, alla progettazione di interventi, all'informazione e all'orientamento, alla consulenza e al sostegno sociale ed educativo, alle indagini sociali per conto dell'autorità giudiziaria, all'esecuzione e alla vigilanza di provvedimenti giudiziari. In ambito minorile<sup>3</sup>, i servizi e le prestazioni principali riguardano essenzialmente due situazioni: il mantenimento del minore nel suo nucleo familiare - tramite sostegni domiciliari, educativi, affidamenti diurni - e la sua collocazione in contesti alternativi, quando si rende necessario un allontanamento per la sua protezione, attraverso gli affidamenti residenziali, gli inserimenti in comunità e le adozioni.

In particolare, per i MSNA, è di fondamentale importanza l'integrazione di tutti quegli interventi volti a promuovere, sostenere e potenziare i percorsi di inclusione sociale, tra i quali segnaliamo l'inserimento in attività che consentono l'acquisizione di conoscenze e competenze in ambito linguistico e culturale, così come nel campo dell'orientamento e della formazione professionale. A tale scopo, i servizi sociali territoriali operano in integrazione con i servizi che si occupano di ricerca attiva e accompagnamento al lavoro e ricorrono anche a misure come i tirocini formativi<sup>4</sup> e le borse lavoro<sup>5</sup>. Un'azione inclusiva deve naturalmente prevedere anche il collegamento a risorse che favoriscano la socializzazione e gli scambi fra pari, oltre che con adulti di riferimento, come quelle ludico-ricreative, nonché la possibilità di inserimento in contesti in cui si praticano discipline sportive.

Gli enti gestori garantiscono l'attività dei servizi attraverso

---

<sup>3</sup> T. Bertotti, "L'intervento dell'assistente sociale nell'area minori", in A. Campanini (a cura di) *Gli ambiti d'intervento del servizio sociale*, Carocci, Roma, 2016, pp. 225-40.

<sup>4</sup> Fra i diversi tipi di tirocinio previsti dalla normativa, qui interessa quello a sostegno delle persone a rischio di esclusione sociale. Esso si prefigura come percorso socio assistenziale mirato alla socializzazione e all'apprendimento in ambito lavorativo Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale Piemonte 22 dicembre 2017, n. 85-6277. Allegato A. *Disciplina regionale dei tirocini extracurricolari (formativi e di orientamento o di inserimento/reinserimento lavorativo)*, in attuazione dell'accordo del 25/05/2017 tra il governo, le regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>5</sup> Le borse lavoro sono strumenti flessibili finalizzati a facilitare l'inserimento lavorativo di soggetti con difficoltà di ordine sociale. La borsa è finanziata da soggetti pubblici o privati.

la messa a disposizione di risorse professionali. La più nota è l'assistente sociale che esercita una professione regolamentata, dotata di un Ordine e di un Albo, alla quale si può accedere solo dopo aver conseguito la laurea in servizio sociale e l'abilitazione attraverso l'esame di Stato. Tra le funzioni principali: conoscenza, valutazione, progettazione, monitoraggio; sostegno sociale (processo di aiuto); coordinamento del lavoro in rete<sup>6</sup>. Un'altra figura importante è l'educatore professionale, in possesso della laurea specifica e competente nell'ambito dell'accompagnamento e del sostegno educativo, partecipa attivamente alla fase di conoscenza, valutazione e progettazione<sup>7</sup>.

## 2.2. *Il progetto*

L'attività di progettazione si articola nelle seguenti fasi:

1. Conoscenza del minore: di grande rilievo la considerazione del percorso migratorio e di eventi traumatici al suo interno, così come in epoca precedente la partenza, per poter comprendere sia i comportamenti del minore, sia le stesse modalità di rispondere o meno agli interventi volti a favorire il superamento di problemi che minano il suo benessere.
2. Individuazione di eventuali familiari sul nostro territorio la cui eventuale disponibilità va valutata, sulla base di criteri validati.
3. Valutazione delle condizioni del minore e quindi della risorsa per la sua collocazione considerata al momento più rispondente, tenendo conto della priorità dell'affidamento familiare stabilita dalla legge.
4. Definizione del progetto con attenzione alle diverse sfere esistenziali e alle reali possibilità di realizzazione. Sono da evitare le risposte standardizzate, mentre grande impegno è necessario nel valorizzare le competenze e le risorse (affettive, cognitive, reazionali) del minore, mantenere i legami familiari significativi, favorire l'inclusione sociale.
5. Monitoraggio della realizzazione, attraverso organici rac-

---

<sup>6</sup> G. Cellini, M. Dellavalle, *Il processo di aiuto del servizio sociale*, Giapichelli, Torino, 2015.

<sup>7</sup> S. Stefanovichj, "L'educatore professionale, una risorsa e una sfida", in F. Mazzuchelli (a cura di), *Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 205-16.

cordi con i soggetti coinvolti, evitando l'occasionalità e privilegiando la programmazione degli incontri periodici.

Va tenuto presente che i servizi non dispongono di tutte le risorse considerate necessarie; per questo non di rado si tratta di giungere a dei compromessi rispetto a un progetto ideale. L'attività di progettazione, inoltre, va realizzata in termini di sussidiarietà, promuovendo risorse sociali e informali e non prefigurando solo il ricorso a quelle istituzionali.

### *2.3. Le sfide del rapporto fra servizi e tutore volontario*

Il complesso delle attività di progettazione – di cui è responsabile il servizio sociale locale – vede coinvolto il tutore anche rispetto alla sua capacità di promuovere legami con risorse della propria rete, così da arricchire lo spettro delle opportunità.

Si tratta di un'esperienza inedita, soprattutto se si considera che – nella pratica dei servizi – la figura del tutore ha corrisposto finora a quella del rappresentante dell'ente gestore. Questa interlocuzione non consueta richiede, quindi, a tutti di impegnarsi nella costruzione di rapporti, sapendo affrontare le principali sfide: la necessità di instaurare un rapporto basato sullo scambio e sulla stima reciproca; l'evitare giochi competitivi fra chi è il miglior «genitore sostitutivo» o chi meglio rappresenta gli interessi del minore.

La conoscenza dei rispettivi universi facilita indubbiamente la collaborazione. Sul fronte dei servizi, non possiamo ignorare che la loro immagine pubblica porta alla diffidenza quando non alla sfiducia. In particolare, la figura dell'assistente sociale è gravata da rappresentazioni mediatiche prevalentemente negative che – se non chiarite – possono influenzare il rapporto con i tutori. Non dobbiamo neppure dimenticare che gli enti locali, e di conseguenza, i servizi hanno subito una riduzione delle risorse a fronte di un aumento della complessità sociale e delle competenze e questo provoca sovraccarichi e ridotte disponibilità di tempo da non confondersi con indisponibilità e disinteresse degli operatori.

Appare necessario ricordare, infine, che entrambi – tutori volontari e operatori dei servizi – non sempre hanno una formazione in tema di intercultura; per questa ragione, è importantissima la figura del mediatore, ma è soprattutto necessaria la consapevolezza circa i filtri, gli schermi, le distorsioni e le fonti dei

fraintendimenti che interferiscono nella relazione di aiuto interculturale<sup>8</sup>.

### **La parola ai servizi del territorio....**

*«In merito alle possibili indicazioni da diffondere alle persone che ricopriranno il ruolo di tutori volontari, partendo dall'osservazione delle incombenze della figura di tutore e considerato il dibattito sviluppato durante i lavori di gruppo in occasione del primo percorso formativo, provo a formulare alcune riflessioni.*

*Potrebbe essere necessario e utile avviare da parte dei tutori volontari, appena vengono iscritti negli elenchi, una prima conoscenza del territorio in cui operano, delle risorse, e soprattutto dei servizi e degli operatori. Ad esempio, potrebbero chiedere all'ente di competenza di visitare una struttura di accoglienza di minori. Inoltre, la conoscenza del territorio riveste prioritaria importanza ai fini della creazione di una consapevolezza realistica delle risorse disponibili verso le quali indirizzare il ragazzo. L'ipotesi poi di mantenere un canale aperto con i referenti dei servizi e delle comunità, potrebbe garantire ai tutori di mantenersi aggiornati in merito a normative e soprattutto a prassi e risorse che nel tempo mutano; come sopra accennato, la costituzione di «momenti di riflessione» cadenzati nel tempo non può passare esclusivamente per la buona volontà dei tutori, ma deve trovare il giusto riscontro dalla parte dei servizi, vero è che da parte loro potrebbe essere importante lo stimolo, l'iniziativa.*

*È poi ovviamente fondamentale dedicare del tempo a conoscere la cultura e la storia che caratterizzano la provenienza del minore, per capire le motivazioni e le modalità del viaggio nonché la cultura del ragazzo».*

*Davide Buccolini<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> M. Cohen –Émérique, *Pour une approche interculturelle en travail social*, Presses EHESP, Rennes, 2015.

<sup>9</sup> Coordinatore area minori del servizio sociale, Novara.

Il testo è tratto da una mail inviata agli organizzatori dopo la partecipazione ai lavori di gruppo (29 gennaio 2018).

### 3. Il giudice tutelare

di *Joëlle Long*

Il giudice tutelare è un organo giudiziario che opera in composizione monocratica, cioè come singolo magistrato. È inserito presso il tribunale ordinario e ne ha dunque la stessa competenza territoriale: il circondario, un ambito più o meno corrispondente alle vecchie province<sup>10</sup>. Spesso (soprattutto nei tribunali di piccole e medie dimensioni) non svolge esclusivamente funzioni tutelari ben potendo occuparsi anche di altre materie.

Al giudice tutelare sono attribuite la competenza generale a nominare i tutori (per i minorenni e gli adulti interdetti), i curatori (per i minori emancipati e gli adulti inabilitati) e gli amministratori di sostegno (per gli adulti privi in tutto o in parte di autonomia) e a sovrintendere alle tutele e alle curatele aperte (art. 343 cod. civ.). Il giudice tutelare, inoltre, svolge tutte le altre funzioni specifiche espressamente indicate dalla legge come di sua competenza, per esempio la convalida del provvedimento amministrativo che dispone il trattamento sanitario obbligatorio per malattia mentale (artt. 33 ss. legge n. 833 del 1978), la dichiarazione di efficacia dell'affidamento familiare consensuale (art. 4 comma 1° legge n. 184/1983), l'autorizzazione della minorenne all'interruzione volontaria della gravidanza nel caso di assenza del consenso dei genitori o del tutore (art. 12 legge n. 194 n. 178).

In forza del decreto legislativo n. 220 del 2017, la competenza per la nomina del tutore e per gli altri provvedimenti relativi alla tutela sono passati al tribunale per i minorenni (art. 2) per tutti i minori stranieri non accompagnati segnalati (perché arrivati o identificati) a partire dal 3 marzo 2018 (art. 4 comma 2°). Il giudice tutelare mantiene comunque la competenza sulle tutele già aperte a tale data e dunque, per esempio, sarà competente a nominare il nuovo tutore nel caso di esonero o rimozione del tutore precedentemente nominato.

---

<sup>10</sup> Nella Regione Piemonte sono attualmente nove: Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Ivrea, Novara, Torino, Verbania, Vercelli.



#### **4. Il tribunale per i minorenni**

di *Alessandra Aragno*

Il tribunale per i minorenni è un'autorità giudiziaria specializzata, cioè che si dedica esclusivamente alle persone di età minore. Quando decide lo fa - di solito - in composizione collegiale, cioè con un collegio composto da giudici togati e giudici onorari: i primi sono magistrati di professione, e hanno dunque una formazione essenzialmente giuridica; i secondi sono invece soggetti scelti per la loro esperienza «sul campo» a favore dei minori, per esempio insegnanti, assistenti sociali, psicologi dell'età evolutiva, neuropsichiatri infantili. La sua competenza territoriale è distrettuale: il Tribunale per i minorenni di Torino, per esempio, ha competenza per il Piemonte e la Valle d'Aosta.

In materia penale il tribunale per i minorenni ha competenza per i reati commessi da persone di minore età. In materia civile si occupa invece in generale della protezione dei minorenni nei casi in cui il comportamento dei genitori possa determinare o abbia determinato per il figlio un pregiudizio, disponendo quindi per esempio l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine e il suo affidamento familiare o il collocamento in comunità, pronunciando la decadenza dalla responsabilità genitoriale o la dichiarazione dello stato di adottabilità e poi l'accoglienza definitiva in una nuova famiglia tramite l'adozione. Queste competenze riguardano tutti i bambini e i ragazzi che si trovano sul territorio italiano, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Da qui, per esempio, la possibilità per il tribunale per i minorenni di pronunciare l'adozione di un MSNA, qualora ci siano le condizioni stabilite dalla legge italiana, cioè si accerti che il minorenne sia effettivamente in stato di abbandono, cioè privo di ogni assistenza non solo materiale ma anche (e soprattutto morale) da parte dei genitori e delle famiglia allargata<sup>11</sup>.

Con specifico riferimenti ai MSNA il tribunale per i minorenni ha inoltre la competenza per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte a favore del minore e, se è stato effettuato

---

<sup>11</sup> Nel caso di MSNA dunque la procedura si apre solo se in concreto emergono elementi che indichino l'assenza totale e definitiva di rapporti significativi con la famiglia di origine nonché che l'adozione sarebbe nell'interesse del minore.

l'accertamento sanitario per la determinazione dell'età, per l'attribuzione dell'età del minore.

Vediamo allora nel concreto cosa avviene dopo che è stato inoltrato al tribunale per i minorenni il ricorso del pubblico ministero minorile. Esporrò, in particolare, come si comporta il Tribunale per i minorenni di Torino.

Il pubblico ministero minorile inoltra al tribunale il ricorso chiedendo di ratificare le misure di accoglienza predisposte a favore del minore e, se è stato effettuato l'accertamento sanitario per la determinazione dell'età, chiedendo inoltre di attribuire l'età del minore.

Il ricorso del pubblico ministero è in genere corredato da: gli accertamenti sanitari se eseguiti, le indicazioni sul luogo in cui è stato collocato il minore con correlativa indicazione del tipo di struttura (solo per minori, accreditata etc), gli esiti del colloquio effettuato dagli enti e/o dal responsabile della struttura con, a volte, la storia migratoria del minore, il nominativo del tutore che è stato nominato.

Se non sono stati eseguiti gli accertamenti socio sanitari perché il pubblico ministero ha ritenuto di non nutrire dubbi sulla minore età dichiarata o perché il minore è in possesso di documenti di identità, il primo accertamento che il tribunale effettua riguarda l'adeguatezza della struttura. È chiaro che se si tratta di struttura non accreditata o non per soli minori la medesima è inadeguata. Nell'ipotesi in cui il tribunale ritenga la struttura non adeguata ordina, immediatamente, all'ente, con missiva inviata anche al tutore, di provvedere al trasferimento del MSNA. Negli altri casi, di struttura apparentemente in regola, il tribunale fa affidamento sulle indicazioni contenute nel ricorso della Procura, organo a cui spetta il potere ispettivo sulle strutture, che indica, nel ricorso stesso, l'adeguatezza, o meno, della comunità presso la quale è stato collocato il minore.

Il legislatore ha statuito, in conformità alle disposizioni nazionali ed internazionali che vedono il minore come soggetto di diritti nelle procedure che lo riguardano, il suo diritto a partecipare e ad essere, non solo assistito, ma ascoltato in dette procedure.

A fronte di tale diritto il legislatore non ha però statuito alcuna sanzione di nullità se a tale incombente non si provvede obbligatoriamente.

In considerazione di ciò il tribunale piemontese ha ritenuto di non convocare *de plano* i MSNA ma di comunicare loro, at-

traverso una missiva inviata a lui e al tutore (missiva che dovrà, ovviamente essergli tradotta e spiegata), il suo diritto ad essere sentito chiarendo che l'oggetto dell'ascolto verterà, principalmente, non tanto sulla sua storia migratoria (probabilmente già enunciata dal minore un infinito numero di volte) bensì sulla sua attuale collocazione e, se sono stati effettuati accertamenti sulla sua età, sull'esito di questi. Viene indicato un termine, quindici giorni dal ricevimento della missiva, entro il quale il tribunale attende la risposta circa la scelta che intende fare il ragazzo.

Quindi, esaurito tale incombente istruttorio, se non sono stati eseguiti accertamenti sanitari, il tribunale ratifica la collocazione del minore e chiude il fascicolo.

Se sono stati effettuati gli accertamenti sanitari il tribunale verifica che siano stati effettuati secondo le procedure di legge, accertando se sono stati eseguiti con un approccio multidisciplinare, valutando il metodo utilizzato dal sanitario e la congruità del margine di errore indicato. Se reputa trattarsi di accertamenti non effettuati in modo congruo richiede all'ente che li ha eseguiti, informando di tale richiesta anche il tutore e l'ente territoriale che segue il ragazzo, di procedere nuovamente alla loro esecuzione indicando le modalità prescritte dal legislatore. Ciò non viene richiesto quando gli accertamenti, ancorché irregolari, indicano una età compatibile con quella dichiarata dal ragazzo.

L'attribuzione dell'età si sostanzia nell'attribuire, perché si tratta di indicazione che dovrà essere inserita nel codice univoco di identificazione, una precisa data di nascita al minore.

In particolare verrà individuata, tenendo conto del necessario margine di errore indicato dal sanitario, l'ipotesi più favorevole al minore, considerando il margine di errore massimo e verrà convenzionalmente attribuita l'età al giorno in cui è stato effettuato l'esame. Il provvedimento viene notificato al minore ed al tutore ed è impugnabile.

Dal 2 marzo 2018, infine, il tribunale per i minorenni è competente per la nomina del tutore e la gestione delle tutele relative a MSNA segnalati all'autorità giudiziaria successivamente a tale data.

Cosa accadrà dunque? La comunicazione al tribunale, in funzione di giudice tutelare, della presenza di un MSNA, avverrà direttamente dalle forze dell'ordine o dai servizi sociali e non sarà necessario alcun ricorso del pubblico ministero minorile.

Ciò permetterà al tribunale di procedere prontamente con la nomina del tutore.

Distinto fascicolo, cronologicamente successivo, verrà aperto quando il pubblico ministero inoltrerà, come sopra detto, il ricorso per la ratifica della collocazione del minore e l'eventuale accertamento della sua età.

I due fascicoli non saranno necessariamente assegnati al medesimo giudice ed avranno vita autonoma nel senso che quello relativo alla ratifica ed alla eventuale attribuzione dell'età, esauriti gli incombenti istruttori sopra menzionati, si chiuderà mentre quello relativo alla tutela rimarrà aperto sino al raggiungimento della maggiore età.

*In concomitanza con l'entrata in vigore delle competenze del tribunale per i minorenni quale giudice tutelare verrà redatto e pubblicato sul sito un vademecum per i tutori volontari. Salvo diversa decisione, il giuramento dovrà avvenire in Torino presso la sede del tribunale mentre eventuali istanze del tutore e la relazione periodica potranno essere depositate presso il tribunale ordinario di residenza del tutore.*

## **5. La procura presso il tribunale per i minorenni**

di Annamaria Baldelli

La procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni è l'ufficio del pubblico ministero presso l'autorità giudiziaria minorile, con la quale condivide dunque la competenza territoriale (il cosiddetto «distretto»). A differenza del tribunale per i minorenni non ha però una componente onoraria, essendo invece formata esclusivamente da magistrati di professione: il procuratore della Repubblica e uno o più sostituti.

Come per il tribunale per i minorenni, la competenza della procura minorile è circoscritta ai soggetti di età inferiore ai 18 anni che, in quanto minorenni, richiedono un intervento caratterizzato da una costante attenzione alla loro personalità, alle loro risorse e ai processi educativi. Gli ambiti di intervento riguardano sia il settore penale sia quello civile. Costituisce eccezione a questa regola l'art. 25 del R.D. 1404/34, come modificato dalla legge 25.7.1956 n. 888, che prevede la prosecuzione degli interventi dei servizi di territorio sino al 21° anno di età (prosecuzione disposta dal tribunale per i minorenni su iniziativa del pubblico ministero minorile).

La competenza civile della procura minorile riguarda diver-

si ambiti che rimandano alla protezione del minore, quali la limitazione e la decadenza dalla responsabilità genitoriale<sup>12</sup>, la dichiarazione dello stato di adottabilità<sup>13</sup>, la dichiarazione di interdizione nell'ultimo anno di minore età<sup>14</sup>.

Inoltre, a seguito delle ultime disposizioni introdotte dalla legge n. 47 del 2017, la competenza concerne anche: la ratifica della loro prima collocazione e l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati.

Laddove infatti i MSNA non siano in possesso di documenti validi la procura minorile dispone un accertamento socio-sanitario dell'età, il quale deve essere svolto, per legge, in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati<sup>15</sup>, e presenta al tribunale per i minorenni la richiesta di ratificare o meno la prima collocazione (a seconda che la ritenga adeguata o no) e di confermare l'età accertata, che a questo punto viene inserita nella banca dati delle forze di polizia. Nel distretto di competenza del Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta è ormai in vigore dal dicembre 2017 (Regione Piemonte) e dal gennaio 2018 (Valle d'Aosta) un protocollo che indica modalità uniformi dell'accertamento dell'età presso centri ospedalieri individuati *ad hoc*.

La valutazione dell'idoneità dell'accoglienza è attribuita alla procura minorile in quanto essa ha la competenza, più in generale, di vigilare sulle comunità che accolgono minori. Questa attività viene svolta sia attraverso la recezione semestrale delle relazioni relative agli ospiti, da parte delle comunità, nelle quali sono indicate le condizioni di vita dei minori e la loro situazione familiare; sia attraverso l'attività ispettiva diretta delle strutture di accoglienza<sup>16</sup>; sia, infine, mediante i rapporti sistematici con le diverse commissioni di vigilanza sul territorio e con i Carabinieri dei Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S.).

Per quanto riguarda l'ambito penale, come stabilito dal D.P.R. n. 22/1998, il compito del pubblico ministero e del giudice è quello di acquisire «*elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne al fine*

---

<sup>12</sup> Artt. 333 e 330 cod. civ.

<sup>13</sup> Artt. 8 e 9 l.n. 184/1983.

<sup>14</sup> Art. 416 cod. civ.

<sup>15</sup> Art. 5 l.n. 47/2017.

<sup>16</sup> Art. 9 commi 3 e 3 l.n. 184/1983.

*di accertarne la imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili»<sup>17</sup>.*

Anche nei confronti del MSNA vale ovviamente il principio dell'approfondimento sulla personalità, soprattutto finalizzato a verificare quali siano state le carenze educative (causa di fragilità) e quali siano le risorse personali di ciascuno sulle quali fondare progetti di recupero e di riparazione<sup>18</sup>. L'imputato minorenne ha in diritto ad avere l'assistenza del proprio genitore e in caso di tutela del tutore, pertanto questa figura deve essere direttamente coinvolta anche nella progettazione del percorso penale, che è finalizzato a restituire opportunità educative che risultano essere mancate al soggetto minorenne autore di reato.

## **6. Le autorità garanti per l'infanzia e l'adolescenza**

di Joëlle Long

La figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza si inserisce nell'esperienza del difensori civici (*ombudsman*)<sup>19</sup>. Elementi caratterizzanti di tutte queste figure di garanzia sono l'indipendenza dal potere esecutivo, i poteri consultivi (deve essere consultato in vista dell'approvazione di atti normativi di interesse) e i poteri di indagine (in concreto piuttosto limitati) su situazioni specifiche portate alla loro attenzione. Nella pratica il loro potere più rilevante è la *moral suasion* (ed è dunque la loro autorevolezza a tradursi in raccomandazioni, linee guida e altri atti volti a instaurare e promuovere buone prassi) e la sua principale tecnica di intervento è l'intermediazione tra gli utenti e gli enti pubblici e privati oppure tra i soggetti pubblici e privati, cui talvolta – nelle relazioni interprivate – si accompagna una vera e propria azione di mediazione.

---

<sup>17</sup> Art. 9 comma 1.

<sup>18</sup> Cfr. *infra* Focus sul processo penale minore e il ruolo del tutore.

<sup>19</sup> Il primo Garante per l'infanzia è stato creato in Norvegia nel 1981, da allora l'istituzione dei Garanti per l'infanzia è stata invocata a gran voce sia dal Comitato per i diritti dell'infanzia sia dal Consiglio d'Europa. A livello europeo la maggioranza dei difensori per l'infanzia aderisce al *European Network of Ombudspersons for Children* (ENOC).

### 6.1. *L'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La legge istitutiva (legge 112 del 2011) attribuisce all'Autorità garante numerose funzioni, che si possono così sintetizzare: ascolto e partecipazione, consultazione e collaborazioni, promozione e sensibilizzazione, proposte e pareri, segnalazioni<sup>20</sup>.

Con specifico riferimento ai MSNA si segna l'attività dell'Autorità di approfondimento con istituzioni ed esperti che ha portato all'invio di una nota (n. 1546 del 15 luglio 2016) di raccomandazione a tutte le istituzioni interessate evidenziando le esigenze di: rispettare i tempi previsti per il trasferimento dei MSNA dalla prima alla seconda accoglienza; creare una cartella sociale del MSNA che includa il piano individualizzato già dalla prima accoglienza e tutte le informazioni necessarie per la tracciabilità del minore; omologare le procedure di accertamento dell'età e della nomina del tutore su tutto il territorio nazionale; garantire in ogni fase dell'accoglienza, idonei processi di integrazione ed inclusione delle persone di minore età garantendo modalità e standard di accoglienza appropriati ai loro specifici bisogni, assicurando agli stessi uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale, anche tramite l'utilizzo dell'affido familiare<sup>21</sup>. Nel 2016 e nel 2017, inoltre, la Garante ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso tutte le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) «Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)» per conoscere le diverse realtà anche dalla viva voce dei ragazzi: gli esiti di tali attività sono illustrati nel documento «Partecipazione a 360 gradi. Primo ciclo di visite dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai centri di accoglienza FAMI per minori stranieri non accompagnati (novembre 2016 - aprile 2017)». Infine, come già evidenziato altrove, la legge 47 del 2017 (così come modificata dal decreto legislativo 220 del 2017) ha attribuito all'Autorità Garante nazionale selezionare e formare gli aspiranti tutori volontari nelle Regioni e province autonome prive di Garante regionale, nonché – a li-

---

<sup>20</sup> Per maggiori informazioni cfr. <http://www.garanteinfanzia.org>

<sup>21</sup> Per maggiori informazioni cfr. anche F. Albano, "Minori stranieri non accompagnati nella prospettiva dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza", in *Minorigiustizia*, 2017, n.3, pp. 55 ss.

vello nazionale – compiti di monitorare su scala nazionale la selezione, formazione, nomina e attività tutori volontari in collaborazione con i Garanti regionali e delle province autonome (art. 11). In attuazione di tali funzioni, la Garante ha emanato delle linee guida «per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11 della legge 7 aprile 2017 n. 47» (25 maggio 2017) e proposto un modello di protocollo d'intesa che i garanti regionali possono concludere con i tribunali per i minorenni locali per la collaborazione nell'individuazione, selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari nell'attività di gestione dell'elenco dei tutori e del loro sostegno dopo l'avvenuto deferimento di tutela.

## 6.2. *Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Piemonte*

Il Piemonte, come quasi tutte le altre regioni italiane, si è dotata della figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. La legge istitutiva è del 2009 (legge n. 31), ma la nomina del primo garante è avvenuta solo a fine 2016<sup>22</sup>.

Con specifico riferimenti ai MSNA, assumono particolare importanza alcune competenze.

Anzitutto il Garante accoglie le *segnalazioni* provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, da associazioni ed enti in ordine alla violazione dei diritti individuali, sociali riconosciuti all'infanzia e all'adolescenza (art. 2, comma 1, lettera j).

L'Autorità ha inoltre specifici compiti di *vigilanza* sulla presenza di MSNA (art. 2 comma 1, lett. f) e di vigilanza, anche mediante visite, sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali, educative e residenziali (art. 2, comma 1° lett. g) e concorre alla verifica delle condizioni e degli interventi di accoglienza e inserimento dei MSNA (art. 2 comma 1 lettera i).

Più in generale poi promuove la cultura della tutela e della curatela per i minori privi di rappresentanza giuridica (art.5) e propone alla Giunta regionale sullo svolgimento di attività di *formazione* per le persone interessate a svolgere attività di tutela e curatela e svolge attività di consulenza ai tutori e ai curatori

---

<sup>22</sup> Per maggiori informazioni si rinvia al sito <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dell-infanzia-e-dell-adolescenza>



nell'esercizio delle loro funzioni (art. 2 comma 1 lett. h). Tale ultima funzione è stata poi codificata a livello nazionale con specifico riferimento ai tutori volontari di MSNA dall'art. 11 della legge n. 47 del 2017 che ha altresì attribuito ai Garanti regionali e delle province autonome il compito di *selezione* dei tutori volontari di MSNA.

## CAPITOLO V

### IL SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA

SOMMARIO: 1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio dei documenti, di *Elena Rozzi*. – 1.1. L'identificazione, l'accertamento dell'età e le segnalazioni alle autorità competenti. – 1.2. L'accoglienza dei MSNA. – 1.3. L'importanza del permesso di soggiorno e della scelta tra la domanda d'asilo e il percorso come MSNA non richiedente. – 1.4. Il percorso come MSNA non richiedente asilo. 1.5. Il percorso come MSNA richiedente asilo. – 1.6. Il ricongiungimento del MSNA richiedente asilo a parenti residenti in altri Stati europei. – 2. I MSNA vittime di tratta, di *Alessandra d'Angelo*. – 3. Testimonianza: La storia di Ibrahim, di *Barbara Mauri e Stefano Tenchini*.

#### **1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio dei documenti**

di *Elena Rozzi*

Quando un minore straniero non accompagnato (d'ora in poi MSNA) arriva in Italia, viene identificato dalle autorità di pubblica sicurezza e, qualora sia privo di documenti e sussista un fondato dubbio sull'età dichiarata, può essere sottoposto ad una procedura di accertamento dell'età (v. par. 1.1).

Il minore viene quindi collocato in una struttura di accoglienza per minori. Vi sono diverse tipologie di centri: strutture di prima e di seconda accoglienza; centri facenti parte di sistemi nazionali (FAMI e SPRAR) o gestiti a livello locale ecc. In Piemonte, la maggior parte dei MSNA sono collocati in strutture per minori gestite dai comuni o dagli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali<sup>1</sup> (v. par. 1.2).

---

<sup>1</sup> Per brevità, nel testo si utilizzerà sempre il termine «comuni» per indicare «comuni o enti gestori delle funzioni socio-assistenziali».

I centri di accoglienza sono tenuti a garantire ai minori una serie di servizi, tra cui la mediazione culturale, l'orientamento legale, l'assistenza sanitaria e psicologica. Le strutture di seconda accoglienza devono inoltre assicurare i servizi volti all'inclusione sociale e all'autonomia del minore, quali l'inserimento scolastico e nella formazione professionale, nonché l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo (v. par. 1.2).

Per consentire al minore di intraprendere un percorso di inclusione sociale in Italia, è fondamentale che gli venga rilasciato un permesso di soggiorno, rinnovabile anche dopo il compimento della maggiore età. Due sono i principali percorsi attraverso cui un minore non accompagnato può ottenere un permesso di soggiorno: come MSNA richiedente asilo o come MSNA non richiedente asilo. La scelta tra questi due percorsi è cruciale per il futuro del minore: in molti casi, infatti, scegliere l'uno o l'altro percorso può consentire al minore di restare in Italia regolarmente anche dopo il compimento dei 18 anni o viceversa condannarlo a diventare un cittadino straniero irregolare passibile di espulsione (v. par. 1.3).

Il MSNA non richiedente asilo riceve un permesso di soggiorno «per minore età», valido fino ai 18 anni. Al compimento della maggiore età, il giovane potrà ottenere un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione, se soddisfa determinati requisiti, tra cui il possesso del passaporto. Nella maggior parte dei casi, inoltre, deve essere richiesto un parere alla Direzione Generale Immigrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Se il giovane non possiede il passaporto e non riesce ad ottenerlo dal consolato/ambasciata del suo Paese d'origine, e/o se riceve un parere negativo dalla Direzione Generale Immigrazione, gli verrà rigettata la richiesta di permesso di soggiorno e si troverà in una condizione di irregolarità (v. par. 1.4).

Il MSNA richiedente asilo, invece, riceve, dopo aver formalizzato la domanda di protezione internazionale, un permesso di soggiorno per richiesta asilo, che viene rinnovato fino alla conclusione della procedura. Dopo alcuni mesi dalla presentazione della domanda, verrà convocato per l'audizione presso la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, che potrà riconoscergli lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria, la protezione umanitaria o rigettare la domanda senza il riconoscimento di alcuna protezione. Se il richiedente

riceve il rigetto della domanda d'asilo quando è ancora minorenne, potrà richiedere un permesso di soggiorno per minore età. Se invece riceve il rigetto dopo il compimento dei 18 anni, in genere non potrà più seguire il percorso come MSNA non richiedente asilo (v. par. 1.5).

Alcuni minori non sono interessati a restare in Italia, ma desiderano andare in altri Stati europei. Se un MSNA ha un parente stretto regolarmente soggiornante in un altro Stato europeo, ha diritto, a determinate condizioni, di essere trasferito regolarmente in quello Stato ai sensi del Regolamento Dublino (v. par. 1.6).

Il tutore svolge un ruolo estremamente importante nelle diverse fasi dell'accoglienza del MSNA in Italia e nelle procedure per l'ottenimento dei documenti. In particolare:

- a) è presente durante le procedure di identificazione ed accertamento dell'età, gli viene notificato il provvedimento di attribuzione dell'età, rappresenta il minore nell'eventuale ricorso contro tale provvedimento;
- b) vigila sulle condizioni di accoglienza del minore ed ove necessario interviene affinché le autorità competenti pongano rimedio ad eventuali carenze;
- c) nel caso di MSNA non richiedente asilo: accompagna il minore in questura per la richiesta del permesso di soggiorno per minore età, lo supporta affinché possa ottenere il passaporto o un'attestazione di nazionalità e nella presentazione della richiesta di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, vigila affinché i servizi sociali competenti svolgano le procedure necessarie per la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, eventualmente intervenendo in caso di carenze;
- d) nel caso di MSNA richiedente asilo: accompagna il minore in questura per la verbalizzazione della domanda d'asilo e all'audizione presso la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, verifica che tutte le procedure si svolgano correttamente, supporta il minore nella preparazione all'audizione, è presente alla notifica degli atti e dei provvedimenti inerenti la domanda di protezione internazionale e si assicura che il minore li comprenda, rappresenta il minore nel caso in cui intenda presentare ricorso;
- e) supporta il minore che intenda ricongiungersi con un paren-

te stretto regolarmente soggiornante in un altro Stato europeo nella procedura di ricongiungimento.

Può accadere che, quando il tutore assume la tutela di un MSNA, alcuni di questi passaggi siano stati già effettuati. Va ricordato che, fino a quando non viene nominato un tutore, il legale rappresentante o il responsabile del centro di accoglienza esercita i poteri tutelari in via provvisoria<sup>2</sup>.

Nell'esercitare le funzioni di cui sopra, è fondamentale da una parte che il tutore ascolti il minore, i suoi bisogni e i suoi desideri, si assicuri che il minore comprenda i diritti di cui è titolare e le opportunità concrete che ha di fronte, e lo supporti nelle decisioni da prendere e nel percorso intrapreso.

Dall'altra parte, è importante che il tutore collabori con i diversi soggetti responsabili dell'accoglienza e degli aspetti legali (servizi sociali, centro di accoglienza, operatore legale, avvocato ecc.) e che sappia interloquire con tutte le autorità competenti (questura, procura presso il tribunale per i minorenni, tribunale per i minorenni ecc.).

Di seguito saranno approfonditi i passaggi fondamentali relativi all'accoglienza e al rilascio dei documenti:

1. l'identificazione, l'accertamento dell'età e le segnalazioni alle autorità competenti;
2. l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;
3. l'importanza del permesso di soggiorno e della scelta tra la domanda d'asilo e il percorso come MSNA non richiedente asilo;
4. il percorso come MSNA non richiedente asilo;
5. il percorso come MSNA richiedente asilo;
6. il ricongiungimento del MSNA richiedente asilo a parenti residenti in altri Stati europei.

Per ciascun argomento, saranno delineati il quadro normativo<sup>3</sup> e le prassi, con particolare attenzione al ruolo del tutore.

Va sottolineato come la normativa in materia abbia recente-

---

<sup>2</sup> Alcune norme riguardanti l'esercizio dei poteri tutelari in via provvisoria fanno riferimento al «legale rappresentante» della struttura di accoglienza (legge n. 184/83, art. 3, comma 1), mentre altre al «responsabile» della struttura di accoglienza (legge 47/17, art. 7, comma 3; d.lgs. 25/08, art. 26, comma 5 ecc.).

<sup>3</sup> I riferimenti normativi sono indicati in nota, in forma abbreviata. I testi delle norme citate possono essere consultati sul sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) Ulteriori materiali sulla normativa e sulle procedure riguardanti i MSNA possono essere reperiti sui siti: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), [www.sprar.it](http://www.sprar.it), [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

mente subito profonde modifiche, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 47/17 «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati» e del d.lgs. n. 220/17. Si attende a breve l'approvazione delle norme di attuazione previste dalla legge n. 47/17.

### *1.1. L'identificazione, l'accertamento dell'età e le segnalazioni alle autorità competenti*

Perché un MSNA possa avere accesso alla protezione e ai diritti che gli sono riconosciuti dalla normativa vigente, è in primo luogo necessario che venga identificato come tale: se, infatti, viene erroneamente identificato come maggiorenne, non gli verrà nominato un tutore, non sarà accolto in una struttura di accoglienza per minori, in alcuni casi potrà essere espulso.

Quasi sempre, tuttavia, i minori arrivano in Italia privi di documenti d'identità, e quindi in genere non è possibile verificare l'età su base documentale.

Vi sono inoltre alcuni minori che si dichiarano maggiorenni, spesso perché non vogliono essere separati dagli adulti con cui viaggiano. La maggior parte delle minori vittime di tratta, infine, sono indotte o costrette a dichiararsi maggiorenni da coloro che intendono sfruttarle nella prostituzione.

#### *1.1.1. L'identificazione*

L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza<sup>4</sup>, attraverso il fotosegnalamento e, per i minori di età superiore ai 14 anni, il rilevamento delle impronte digitali.

Le procedure di identificazione sono svolte presso la questura (o il commissariato) territorialmente competente in base al domicilio del minore (ovvero la sede della struttura di accoglienza in cui è stato collocato) o al luogo in cui il minore è stato rintracciato, in ogni caso solo dopo che è stata garantita al minore un'immediata assistenza umanitaria.

---

<sup>4</sup> Le norme in materia di identificazione dei MSNA sono stabilite all'art. 19-bis, comma 3 del d.lgs. n. 142/15.

Tali procedure devono essere effettuate alla presenza del tutore o, se non ancora nominato, dell'esercente i poteri tutelari in via provvisoria, e con la partecipazione di un mediatore culturale.

Alla persona così identificata viene quindi assegnato un Codice Unico Identificativo (CUI), associato alla foto e alle impronte digitali inserite nelle banche dati delle autorità di pubblica sicurezza.

Ai fini dell'accertamento dell'età dichiarata, le autorità di pubblica sicurezza consultano il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (SIM) e le altre banche dati pubbliche che contengono dati pertinenti<sup>5</sup>.

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico<sup>6</sup>. Sono ritenuti idonei ai fini dell'accertamento dell'età, salvo sussistano ragionevoli dubbi sulla loro autenticità, il passaporto o un documento di identità ovvero altro documento di riconoscimento munito di fotografia, anche se scaduti. Documenti differenti (ad es. il certificato di nascita privo di fotografia) non sono di per sé sufficienti a provare l'età, ma costituiscono principi di prova ai fini della valutazione in merito alla disposizione di accertamenti socio-sanitari<sup>7</sup>.

Se il minore non ha documenti con sé, ma è in grado di farsi mandare da familiari che si trovano nel Paese d'origine, è importante che li contatti subito affinché inviino al più presto possibile il documento in originale, a meno che il contatto con i familiari comporti dei rischi o sia comunque contrario al superiore interesse del minore.

Inoltre, il minore può chiedere alla rappresentanza diplomatico-consolare del suo Paese in Italia di rilasciargli il passaporto o un altro documento che dimostri la sua età (ad es. la c.d. «attestazione di nazionalità»). I consolati e le ambasciate di quasi

---

<sup>5</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 3-bis.

<sup>6</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 3.

<sup>7</sup> D.p.c.m. n. 234/16, art. 2, comma 3. Tale regolamento disciplina l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, ma si ritiene che, ove il d.p.c.m. preveda norme di dettaglio su quanto non specificamente disciplinato dalla legge e non vi sia incompatibilità con la legge, tali norme debbano trovare applicazione in via analogica anche ai MSNA che non siano identificati come vittime di tratta.

tutti i Paesi richiedono ai fini del rilascio di tali documenti che il minore sia in possesso almeno del certificato di nascita in originale (v. par. 1.4.4).

L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare, tuttavia, non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, o sia emersa una possibile esigenza di protezione internazionale, ovvero nei casi in cui dall'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare possano derivare pericoli di persecuzione o il minore dichiari di non volersi avvalere di tale intervento<sup>8</sup>.

### *1.1.2. L'accertamento socio-sanitario dell'età*

Nei casi in cui permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato e non sia risultato possibile accertarne l'età attraverso un documento anagrafico, la procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età<sup>9</sup>.

Va ricordato come non esista alcun metodo scientifico che consenta una determinazione certa dell'età, in quanto le differenze di maturazione biologica fra soggetti della stessa età anagrafica sono ampie e fisiologiche. I metodi disponibili consentono solo di stimare l'età di un soggetto, con un certo grado di probabilità, entro un determinato *range*, pari a circa  $\pm 2$  anni: un margine di errore, dunque, estremamente ampio. L'attendibilità di tali metodi, inoltre, è molto discussa in ambito scientifico, anche perché si basano su standard ormai datati e definiti su popo-

---

<sup>8</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 3.

<sup>9</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 4. La legge non stabilisce quali soggetti possano chiedere alla procura presso il tribunale per i minorenni di disporre l'accertamento dell'età. Si ritiene che tale richiesta possa essere avanzata, oltre che dalle autorità di pubblica sicurezza competenti per l'identificazione del minore non accompagnato, anche dal diretto interessato. Ad esempio, nel caso in cui le autorità di pubblica sicurezza identifichino un cittadino straniero come maggiorenne senza segnalarlo alla procura presso il tribunale per i minorenni ai fini dell'accertamento socio-sanitario dell'età, l'interessato può richiedere alla procura presso il tribunale per i minorenni di disporre l'accertamento dell'età, attraverso documenti anagrafici e/o esami socio-sanitari.



lazioni differenti rispetto a quelle di appartenenza dei minori che arrivano oggi in Italia <sup>10</sup>.

La legge stabilisce che il presunto minore sia informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono inoltre essere fornite al tutore o, se non ancora nominato, all' esercente i poteri tutelari in via provvisoria <sup>11</sup>.

Al fine di assicurare l'adozione di modalità operative uniformi sul territorio regionale, conformi alla normativa vigente e ai parametri riconosciuti dalla comunità scientifica, la Regione Piemonte ha adottato un Protocollo sull'accertamento dell'età <sup>12</sup>. In attuazione di tale Protocollo, è stata predisposta una scheda informativa riassuntiva, tradotta in più lingue, che deve essere consegnata al minore <sup>13</sup>.

Nel caso di presunto minore richiedente protezione internazionale, la legge prevede la necessità del consenso agli accertamenti medici da parte del minore stesso o del suo rappresentante legale. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda di protezione internazionale, né all'adozione della decisione <sup>14</sup>. Nel caso di presunto minore vittima di tratta, inoltre, è stabilito il diritto dell'interessato di formulare ragioni di opposizione allo svolgimento di alcuni degli accertamenti sa-

---

<sup>10</sup> Il metodo attualmente più utilizzato in Italia, c.d. di Greulich Pyle, è stato elaborato sulla base dello studio dello sviluppo osseo di cittadini statunitensi di origine nordeuropea tra le due guerre. Si veda: L. Benso – S. Milani, *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*, 2013, <http://www.minoriefamiglia.it/download/uso-%20forense-et%C3%A0%20biologica-BENSO-%20MILANI.pdf>

<sup>11</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 5.

<sup>12</sup> Protocollo d'intesa «Valutazioni finalizzate all'accertamento dell'età dei sedicenti minori non accompagnati: modalità comuni per il territorio della Regione Piemonte» adottato con D.G.R. 68-6173 del 15.12.2017.

<sup>13</sup> Determina Direzione Coesione Sociale Settore Politiche per le famiglie, giovani e migranti, pari opportunità e diritti Regione Piemonte n. 117 del 16.2.2018.

<sup>14</sup> D.lgs. n. 25/08, art. 19.

nitari (si pensi ad es. alla valutazione dello sviluppo sessuale) e la possibilità che l'autorità giudiziaria competente disponga di non procedere a tali accertamenti<sup>15</sup>. In base al Protocollo adottato dalla Regione Piemonte, poiché, per ragioni di pubblica sicurezza, il consenso non rappresenta una condizione necessaria per procedere all'accertamento, questo viene eseguito anche in caso di esplicito dissenso, con l'unica eccezione dell'impossibilità concreta di esecuzione dell'accertamento medesimo.

La legge prevede che l'accertamento socio-sanitario dell'età debba essere svolto con un approccio multidisciplinare<sup>16</sup>. Tale procedura deve essere condotta da un'équipe multidisciplinare e includere un colloquio sociale, vertente anche sulle pregresse esperienze di vita rilevanti per l'accertamento, una visita pediatrica auxologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica<sup>17</sup>, procedendo secondo un criterio di invasività progressiva. Ove all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato non si procede ad accertamenti successivi.

In base a tali norme, dunque, non può esser considerato valido un accertamento che determini la *maggiore* età dell'interessato sulla base di un unico esame (ad es. la radiografia del polso-mano), mentre per determinare la *minore* età può essere sufficiente un unico esame, ove all'esito di tale esame siano emersi elementi certi in ordine alla minore età.

L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo, da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona<sup>18</sup>. Si deve inoltre tenere conto delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore<sup>19</sup>.

Il Protocollo sull'accertamento dell'età della Regione Piemonte sopra citato prevede che la Giunta Regionale piemontese individui le ASL presso cui sono istituite le équipe multidiscipli-

---

<sup>15</sup> D.p.c.m. n. 234/16, art. 4.

<sup>16</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 6.

<sup>17</sup> D.p.c.m. n. 234/16, art. 5, commi 1-2.

<sup>18</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 6.

<sup>19</sup> D.lgs. n. 24/14, art. 4; d.p.c.m. n. 234/16, art. 1.

nari per gli accertamenti dell'età in regime ordinario, nonché le strutture ospedaliere di riferimento per gli interventi urgenti o straordinari richiesti in orario festivo o notturno (in particolare per esigenza di giustizia, nel caso di commissione di reati). Attualmente, per l'area torinese, gli accertamenti dell'età mediante procedura d'urgenza sono svolti dall'ASO Città della Salute e della Scienza in virtù di un protocollo d'intesa sottoscritto con la Procura presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta ed altri soggetti<sup>20</sup>.

Dovrà inoltre essere adottato un protocollo tecnico per la definizione delle modalità di effettuazione delle valutazioni relative all'accertamento dell'età, in coerenza con le indicazioni dei protocolli nazionali e internazionali in materia di accertamento dell'età<sup>21</sup>. Attualmente, in Piemonte gli accertamenti dell'età sono in genere effettuati attraverso lo svolgimento di una visita medico legale e alcuni esami tra cui la radiografia del polso-mano e l'ortopantomografia.

Nella relazione finale, che secondo il Protocollo piemontese è redatta dal medico legale, deve essere sempre indicato il margine di errore e in specifico deve essere riportata l'indicazione di attribuzione dell'età stimata, specificando il margine di errore insito nella variabilità biologica e nelle metodiche utilizzate ed i conseguenti valori minimo e massimo dell'età attribuibile<sup>22</sup>. Non può dunque esser considerato valido ai fini dell'accertamento dell'età un referto che non specifichi il margine di errore.

Il risultato dell'accertamento socio-sanitario deve essere comunicato all'interessato, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lin-

---

<sup>20</sup> Protocollo tra l'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino, l'A.S.L. TO2, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino e il Comune di Torino, avente ad oggetto «Attività volta all'accertamento di identità dei sedicenti minori» (successivamente adottato anche dall'ASL TO4 e dai Consorzi socio-assistenziali del territorio).

<sup>21</sup> Si ricordano in particolare: il «Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati» della Conferenza delle Regioni, il parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2009 «Accertamento dell'età dei minori non accompagnati» e le raccomandazioni dell'UNHCR del 2014 «L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia» (consultabili alla pagina: [www.asgi.it/minori-stranieri-accertamento-eta/](http://www.asgi.it/minori-stranieri-accertamento-eta/)).

<sup>22</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 7; d.p.c.m. n. 234/16, art. 5, comma 3.

gua che possa comprendere, al tutore (o all'esercente i poteri tutelari in via provvisoria) e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento<sup>23</sup>. L'interessato ha diritto di ricevere copia scritta del risultato<sup>24</sup>.

Non sempre, tuttavia, tali norme sono rispettate, e le prassi risultano ancora piuttosto differenziate, sul territorio piemontese, dove però l'implementazione del Protocollo sopra citato dovrebbe condurre a una progressiva uniformazione delle procedure, e soprattutto rispetto ad altre regioni. In alcuni contesti viene effettuato solo l'rx del polso-mano, in altre realtà vengono valutati anche la maturazione dei denti e/o lo sviluppo puberale, mentre quasi mai viene svolto il colloquio psicologico/neuropsichiatrico. Il margine di errore viene indicato talvolta nella misura di  $\pm 2$  anni, altre volte di  $\pm 6$  mesi, altre volte ancora non viene proprio indicato. Spesso, infine, all'interessato non viene rilasciato alcun documento scritto riguardante il risultato dell'accertamento dell'età.

### *1.1.3. L'attribuzione dell'età*

Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, si presume la minore età ad ogni effetto di legge<sup>25</sup>. Ad esempio, se la relazione finale indica come età stimata 18 anni con un margine di errore di  $\pm 2$  anni, l'interessato sarà considerato minorenne.

La legge stabilisce che il MSNA ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito, e a tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale<sup>26</sup>. Nell'ambito dei procedimenti inerenti l'accertamento dell'età, dunque, il presunto minore ha diritto di depositare documenti (ad es. documenti anagrafici, consulenze auxologiche ecc.) e di essere ascoltato nel merito dall'autorità amministrativa e dall'autorità giudiziaria.

Sulla base delle risultanze della procedura multidisciplinare

---

<sup>23</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 7.

<sup>24</sup> Se non gli viene rilasciata copia scritta al momento della comunicazione, l'interessato o il tutore può presentare una richiesta di accesso agli atti.

<sup>25</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 8; d.lgs. n. 24/14, art. 4, comma 2; d.p.c.m. n. 234/16, art. 7, comma 2; d.lgs. n. 25/08, art. 19; d.p.r. n. 448/88, art. 8.

<sup>26</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 18, comma 2-ter.

espletata e di tutti gli altri dati acquisiti, il tribunale per i minorenni adotta il provvedimento di attribuzione dell'età. Tale provvedimento è notificato all'interessato e, contestualmente, al tutore o, se non ancora nominato, all'esercente i poteri tutelari in via provvisoria<sup>27</sup>.

Il provvedimento di attribuzione dell'età può essere impugnato in sede di reclamo in Corte d'Appello, entro dieci giorni dalla notifica. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni. Ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne (ad es. adozione di un provvedimento di espulsione, trattenimento in un Centro di Permanenza per i Rimpatri ecc.) è sospeso fino alla decisione. Il provvedimento è inoltre comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione ed al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini dell'inserimento dei dati nel sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati<sup>28</sup>.

Il minore straniero non accompagnato ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento<sup>29</sup>.

#### *1.1.4. Tempistica e trattamento nelle more dell'accertamento dell'età*

La legge stabilisce, con riferimento ai minori collocati nei centri governativi di prima accoglienza (v. par. 1.2.1), che le procedure di identificazione ed eventuale accertamento dell'età devono concludersi, rispettivamente, entro dieci e trenta giorni<sup>30</sup>. Tali termini dovrebbero applicarsi, per analogia, anche ai minori collocati in altre strutture di accoglienza<sup>31</sup>.

In attesa della conclusione delle procedure di identificazione ed accertamento dell'età, l'interessato deve essere considerato minore al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al soste-

---

<sup>27</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 9.

<sup>28</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 9.

<sup>29</sup> D.p.r. n. 115/2002, art. 76, comma 4-quater.

<sup>30</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 1.

<sup>31</sup> Per i minori vittime di tratta, sono previsti specifici termini (d.p.c.m. 234/16, artt. 2, 3, 5).

gno e alla protezione, e l'accoglienza deve essere garantita dalle strutture di prima accoglienza per minori<sup>32</sup>. Dunque, ove un ragazzo si dichiara minorenne e vi siano dubbi sulla minore o maggiore età, dovrà essere trattato come minore, anche a fronte di un accertamento medico che indichi un'età superiore ai 18 anni, fino a quando il provvedimento di attribuzione dell'età non sarà divenuto definitivo<sup>33</sup>.

Spesso, tuttavia, tali norme non vengono applicate. In molti casi, infatti, l'accertamento dell'età viene effettuato ben oltre un mese dopo il collocamento, e fino ad allora spesso non viene nominato il tutore, né viene avviato alcun percorso per il rilascio del permesso di soggiorno o la presentazione della domanda d'asilo.

In genere, inoltre, il tribunale per i minorenni adotta il provvedimento di attribuzione dell'età dopo alcuni mesi dall'effettuazione degli esami. Per tutto questo tempo, il minore non ha la possibilità di contestare gli esiti dell'accertamento dell'età, in quanto può presentare ricorso solo una volta che sia stato adottato il provvedimento di attribuzione dell'età.

Infine, a fronte di un accertamento medico che indichi un'età superiore ai 18 anni, l'interessato viene talvolta trattato come maggiorenne (ad esempio non viene collocato in una struttura per minori, riceve un provvedimento di espulsione, viene trattenuto in un Centro di permanenza e rimpatrio ecc.), prima che il tribunale per i minorenni abbia adottato il provvedimento di attribuzione dell'età, in violazione delle norme sopra citate.

#### *1.1.5. Le segnalazioni all'Autorità giudiziaria minorile e al Ministero del lavoro*

La legge stabilisce che l'autorità di pubblica sicurezza deve dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato:

- al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni per l'apertura della tu-

---

<sup>32</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 2; d.lgs. n. 24/14, art. 4, comma 2; d.p.c.m. n. 234/16, art. 7, comma 1.

<sup>33</sup> In tal senso, si veda anche la nota n. 3431/17 della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino.

tela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte;

- alla Direzione Generale Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati<sup>34</sup>.

I servizi sociali del comune e in generale i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che vengano comunque a conoscenza della presenza di un MSNA, sono tenuti a segnalarlo alla Direzione Generale Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>35</sup> e, se il minore si trova in stato di abbandono, al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni<sup>36</sup>.

### *1.2. L'accoglienza dei MSNA*

Tra le funzioni fondamentali del tutore vi è quella di vigilare affinché il minore sia accolto adeguatamente.

A tal fine, è importante che il tutore conosca le diverse tipologie di struttura in cui i MSNA possono essere collocati, i servizi minimi che devono essere garantiti, le istituzioni di riferimento cui rivolgersi nel caso di carenze.

#### *1.2.1. I centri di accoglienza per MSNA e i servizi minimi previsti*

La legge prevede diverse fasi e tipologie di accoglienza:

- a) Nella prima fase, i minori devono essere accolti presso strutture governative di prima accoglienza per minori, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, per lo svolgimento delle procedure di identificazione ed eventuale accertamento dell'età e per ricevere le informazioni sui diritti riconosciuti ai minori e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere protezione internazionale. Tali strutture, comunemente chiamate «centri FAMI», sono istituite e gestite dal Ministero dell'Interno e il collocamento è disposto da un ufficio del Ministero chiamato

---

<sup>34</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 5.

<sup>35</sup> D.p.c.m. n. 535/99, art. 5.

<sup>36</sup> Legge n. 184/83, art. 9, comma 1.

- «Struttura di Missione». In base alla legge, i minori devono restare in tali centri per un periodo massimo di 30 giorni<sup>37</sup>.
- b) Successivamente, i minori devono essere trasferiti in strutture di seconda accoglienza, predisposte dai Comuni nell'ambito del «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» (SPRAR)<sup>38</sup>. Il trasferimento viene disposto dal Servizio Centrale SPRAR, struttura di coordinamento del sistema a livello nazionale, gestita da ANCI.
  - c) Nel caso di indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza per minori e nello SPRAR, l'accoglienza del minore deve essere temporaneamente assicurata dal comune in cui il minore si trova. Il comune può ricevere dalla prefettura un rimborso pari a 45 euro al giorno per minore accolto, con cadenza trimestrale, a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>39</sup>.
  - d) Ove l'accoglienza non possa essere assicurata neanche dal comune, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA, è disposta dal prefetto l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA ultraquattordicenni (comunemente chiamante «CAS minori»), per il tempo necessario al trasferimento nelle strutture di cui sopra<sup>40</sup>.

In base alla legge, dunque, i minori dovrebbero essere collocati in strutture governative di prima accoglienza (centri FAMMI), per poi essere trasferiti nel giro di un mese in una struttura di seconda accoglienza nell'ambito dello SPRAR, la cui capienza dovrebbe essere commisurata alle effettive presenze dei MSNA sul territorio nazionale. L'accoglienza nelle strutture non SPRAR a carico dei comuni e nei CAS per minori dovrebbe essere residuale e temporanea.

La realtà, tuttavia, è molto diversa. Di fatto, un numero molto limitato di MSNA viene collocato in centri governativi di prima accoglienza FAMMI. In Piemonte sono attualmente attivi quattro centri di questo tipo, per un totale di 50 posti. Quasi tutti i

---

<sup>37</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 1.

<sup>38</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 2.

<sup>39</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 3.

<sup>40</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 3-bis.



MSNA inseriti in tali centri vi restano per molti mesi e spesso fino al compimento della maggiore età.

Pochi minori, inoltre, vengono inseriti nelle strutture SPRAR. A livello nazionale, tale Sistema contava a fine 2017 3.110 posti per minori, pari dunque al 17% degli oltre 18.000 MSNA presenti in Italia, e in Piemonte risultavano disponibili a tale data solo 88 posti SPRAR per minori<sup>41</sup>. Alcuni dei minori collocati nei centri governativi di prima accoglienza FAMI attivi sul territorio piemontese vengono trasferiti in progetti SPRAR in altre regioni.

La grande maggioranza dei MSNA accolti in Piemonte sono collocati in strutture per minori non facenti parte dello SPRAR, a carico dei comuni/enti gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Tutte le strutture in cui vengono inseriti i MSNA devono essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale<sup>42</sup> e regionale in materia. Gli specifici standard previsti per le diverse tipologie di centri sopra citate sono però piuttosto differenziati.

La normativa della Regione Piemonte<sup>43</sup> prevede che le strutture di seconda accoglienza per MSNA debbano avere una capienza massima di 16 posti e garantire una serie di servizi minimi tra cui:

- interventi integrati di mediazione linguistico-culturale a sostegno sia del minore sia dell'équipe multidisciplinare che opera nella struttura e nel rapporto con i servizi del territorio di riferimento;
- orientamento e tutela legale;
- verifica dell'eventuale presenza di parenti e collaborazione

---

<sup>41</sup> Tali dati includono anche le strutture di seconda accoglienza finanziate con i fondi FAMI.

<sup>42</sup> Legge n. 328/2000 e D.M. n. 308/2001.

<sup>43</sup> I requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali per minori sono definiti dalla D.G.R. Piemonte n. 25-5079 del 18.12.2012. Con la D.G.R. n. 18-3736 del 27 luglio 2016, la Giunta Regionale piemontese ha approvato specifici requisiti strutturali e gestionali per le strutture di seconda accoglienza per minori stranieri non accompagnati, in deroga alla D.G.R. n. 25-5079 del 18.12.2012, e in coerenza con il Decreto del Ministero dell'Interno 6715/2016 e con le Linee guida sui requisiti minimi delle strutture di seconda accoglienza dei MSNA adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

per l'eventuale avvio delle procedure di ricongiungimento familiare;

- iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- verifica di eventuali condizioni di vulnerabilità, fragilità o di necessità particolari (v. par. 1.2.3);
- assistenza socio-psicologica e sanitaria;
- insegnamento di base della lingua italiana, assolvimento dell'obbligo scolastico e inserimento in percorsi di formazione secondaria e/o professionale;
- collocamento in attività lavorative in apprendistato e/o in tirocini formativi;
- recupero e/o potenziamento delle risorse individuali del minore allo scopo di favorirne il processo di crescita;
- inserimento in contesti e attività socializzanti e per il tempo libero a sostegno dell'inclusione sociale;
- erogazione di un *pocket money*.

All'ingresso del minore, la struttura di seconda accoglienza deve predisporre, in collaborazione con i servizi sociali del territorio e con il tutore, un progetto educativo individualizzato (PEI) che tenga conto delle aspirazioni, competenze ed interessi del minore oltre che delle informazioni raccolte dalla struttura di prima accoglienza.

In alcuni casi i minori non accompagnati vengono collocati dai comuni/enti gestori delle funzioni socio-assistenziali in strutture residenziali per minori non specifiche per MSNA, insieme a minori italiani. In tali centri talvolta mancano quei servizi volti a rispondere alle specifiche esigenze dei MSNA quali la mediazione linguistico-culturale e l'orientamento legale.

I centri di accoglienza facenti parte dello SPRAR, oltre a soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzati o accreditati ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia <sup>44</sup>, sono tenuti a garantire una serie di servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale e che tengano conto delle esigenze specifiche dei MSNA quali: la mediazione linguistico-culturale; l'insegnamento della lingua italiana e l'inserimento scolastico e nella formazione professionale; l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e

---

<sup>44</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 2 e Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, art. 20.

sociale; l'accesso ai servizi del territorio; l'orientamento e accompagnamento legale; la tutela psico-socio-sanitaria; l'erogazione di un *pocket money* <sup>45</sup>.

I «centri FAMI» e i «CAS per minori» <sup>46</sup> possono avere una capienza massima fino a 50 posti (per quanto riguarda i centri FAMI, devono essere suddivisi in almeno due sedi, ciascuna delle quali può accogliere fino ad un massimo di 30 minori). Tali centri devono garantire una serie di servizi tra cui la mediazione linguistica e culturale; l'orientamento e supporto legale; il supporto alle autorità competenti al fine del completamento delle procedure volte alla identificazione e all'accertamento dell'età e nelle procedure di affidamento e di nomina dei tutori; l'orientamento all'apprendimento della lingua italiana; interventi di prima assistenza sanitaria e un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva.

Essendo pensate come forme di accoglienza temporanea di breve durata, tali strutture non sono invece tenute a garantire i servizi volti all'inclusione sociale e all'autonomia dei minori quali l'inserimento scolastico e nella formazione professionale e l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, né l'erogazione del *pocket money*. Di fatto, i centri FAMI attivi sul territorio piemontese garantiscono gran parte di tali servizi, pur non essendovi tenuti, ma non accade lo stesso in molte altre regioni italiane. Inoltre, mentre in Piemonte il numero di posti nei CAS per minori è estremamente limitato, in altre regioni una parte significativa dei MSNA sono accolti in CAS o comunque in centri di prima accoglienza gestiti dalle istituzioni locali, con standard bassissimi.

Molti dei MSNA che arrivano in Piemonte dichiarano di essersi allontanati dalle strutture di accoglienza dove erano stati precedentemente collocati, soprattutto in regioni quali la Sicilia o la Calabria, perché non si sentivano adeguatamente accolti, essendo restati per mesi e mesi nel centro di accoglienza senza andare a scuola, senza che nessuno si occupasse dei loro documen-

---

<sup>45</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, artt. 30 e 31. La Regione Piemonte ha approvato con D.G.R. n. 58-1707 del 6.7.2015 alcune deroghe alla D.G.R. n. 25-5079 del 18.12.2012, con riferimento alle strutture attivate nell'ambito dello SPRAR.

<sup>46</sup> Decreto del Ministro dell'Interno 1 settembre 2016; D.G.R. Piemonte n. 54-3452 del 6 giugno 2016.

ti, e talvolta senza neanche un'adeguata accoglienza materiale (vitto, vestiario, condizioni igienico-sanitarie ecc.).

Nel caso in cui il tutore rilevi gravi carenze nelle condizioni di accoglienza e nei servizi disponibili nel centro di accoglienza in cui il minore è collocato, è importante che le segnali al responsabile del centro. Ove ciò non sia sufficiente, il tutore potrà segnalare tali carenze all'ente che paga i costi della struttura di accoglienza e che è responsabile del monitoraggio (a seconda dei casi, il comune e/o la prefettura) nonché alla procura presso il tribunale per i minorenni.

Per richiedere il collocamento di un MSNA in una struttura/progetto SPRAR, è necessario che il minore venga segnalato al Servizio centrale SPRAR.

Le richieste di inserimento possono essere formulate da una serie di soggetti tra cui: prefetture/CAS, enti locali, enti gestori di progetti territoriali dello SPRAR, questure, enti di tutela e associazioni locali e/o nazionali, centri FAMI di prima accoglienza per MSNA. Tipicamente, la segnalazione verrà inviata dall'ente di riferimento in base alla struttura o al luogo in cui il minore si trova: il comune, nel caso in cui il MSNA sia accolto in un centro di competenza del comune o comunque sia stato affidato ai servizi sociali o sia in tutela al comune; l'ente gestore del centro FAMI, nel caso in cui il minore sia accolto in uno di questi centri; la prefettura o l'ente gestore del CAS, nel caso in cui sia collocato in un CAS. Si ritiene che la segnalazione possa essere effettuata anche dal tutore, ove i soggetti di cui sopra non vi provvedano.

La segnalazione deve essere inviata mediante specifici moduli predisposti dal Servizio Centrale<sup>47</sup> e deve essere corredata da: permesso di soggiorno o ricevuta della presentazione della domanda d'asilo o altro documento con fotografia rilasciato dalla questura<sup>48</sup>; breve relazione sociale; referente da contattare per l'inserimento in accoglienza della persona segnalata.

In genere, il Servizio Centrale inserisce nello SPRAR in via prioritaria MSNA che presentano particolari esigenze e condizioni di vulnerabilità (v. par. 1.2.3) e i minori di età più giovane.

---

<sup>47</sup> I moduli sono scaricabili alla pagina: <http://www.sprar.it/guide-normative/modulistica-sprar>

<sup>48</sup> Il Servizio Centrale non procede all'inserimento in SPRAR in assenza di un documento con fotografia che consenta di identificare la persona.

### 1.2.2. L'affidamento familiare<sup>49</sup>

Ai MSNA si applica la normativa generale in materia di affidamento familiare, che prevede che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo sia affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno, in via prioritaria rispetto al collocamento in comunità o altra struttura di accoglienza<sup>50</sup>.

L'affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori o del tutore, ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie<sup>51</sup>.

L'affidamento può essere:

- disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal giudice tutelare, nel caso in cui vi sia il consenso dei genitori<sup>52</sup> o del tutore (c.d. affidamento consensuale);
- disposto dal tribunale per i minorenni, nel caso in cui non vi sia il consenso dei genitori o del tutore (c.d. affidamento giudiziale)<sup>53</sup>.

Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza<sup>54</sup>.

La legge prevede che, qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione debba essere preferita al collocamento in comunità<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Si rimanda per approfondimenti *infra* cap. 7 par. 2.

<sup>50</sup> Legge n. 184/83, art. 2, commi 1 e 2.

<sup>51</sup> Legge n. 184/83, art. 5, comma 1.

<sup>52</sup> Nel caso dei MSNA, i genitori non si trovano in Italia quindi non possono esprimere il proprio consenso con una dichiarazione sottoscritta di persona presso i servizi sociali. In alcuni casi, i servizi sociali accettano dichiarazioni sottoscritte dai genitori davanti a un notaio nel Paese d'origine.

<sup>53</sup> Legge n. 184/83, art. 4, commi 1 e 2.

<sup>54</sup> Legge n. 184/83, art. 2, commi 1-bis.

<sup>55</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 7-quater.

Va infine ricordato che i costi sostenuti dai servizi sociali per l'affidamento familiare di un MSNA possono essere coperti dal Ministero dell'Interno come i costi per l'accoglienza in struttura. I comuni aderenti allo SPRAR, infatti, possono inserire anche gli affidamenti familiari all'interno del proprio progetto di accoglienza per MSNA.

I comuni non aderenti allo SPRAR, d'altro canto, possono ricevere dalla prefettura il rimborso del contributo erogato per l'affidamento familiare (fino a un massimo di 45 euro al giorno), con cadenza trimestrale, a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>56</sup>.

Spesso i servizi sociali non sono informati di tale possibilità e quindi ritengono di dover coprire i costi degli affidamenti familiari di MSNA con risorse del comune, circostanza che disincentiva la disposizione di tali affidamenti.

### *1.2.3. MSNA portatori di esigenze particolari*

Alcuni MSNA presentano esigenze particolari e condizioni di vulnerabilità ulteriori rispetto a quelle derivanti dallo status di MSNA, quali ad esempio: minori vittime di tratta, di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale; minori affetti da disturbi psichici o disabilità; ragazze in stato di gravidanza o con figli minori.

Gli interventi di prima assistenza sanitaria e il colloquio con lo psicologo dell'età evolutiva presso i centri di prima accoglienza sono finalizzati a valutare anche il rischio che il minore presenti tali ulteriori condizioni di vulnerabilità ed esigenze particolari<sup>57</sup>. Nel caso, il minore dovrebbe essere immediatamente trasferito in un centro SPRAR o comunque in un centro ove siano garantite condizioni di accoglienza adeguate alla particolare situazione del minore.

I progetti di accoglienza SPRAR sono tenuti ad attivare tutte le misure specialistiche più idonee per gestire tali fragilità, in modo da assicurare un'effettiva protezione e tutela, attraverso il

---

<sup>56</sup> Circolare del Ministero dell'Interno n.861 del 20.1.2016 - Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, Anno 2016: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/prot.\\_861.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/prot._861.pdf)

<sup>57</sup> Decreto del Ministro dell'Interno 1 settembre 2016, art. 4.

coinvolgimento di figure professionali altamente specializzate (medici e psicologi con specializzazioni adeguate, anche in etнопсихиатрия ecc.) e attraverso uno stretto raccordo con le strutture sanitarie di riferimento (dipartimento di salute mentale e relativo servizio di neuropsichiatria infantile, strutture sanitarie specializzate ecc.)<sup>58</sup>.

#### *1.2.4. L'accoglienza dopo il compimento dei 18 anni*

Una volta che il minore abbia compiuto 18 anni, continua ad essergli assicurata l'accoglienza? La risposta varia significativamente a seconda della tipologia di accoglienza in cui il MSNA è stato collocato (nell'ambito dello SPRAR o al di fuori dello SPRAR) e del percorso legale scelto (domanda d'asilo o percorso come MSNA non richiedente asilo):

1) MSNA accolti nello SPRAR<sup>59</sup>:

- hanno diritto di restare nel progetto SPRAR per minori fino al compimento della maggiore età;
- ove necessario, i neomaggiorenni possono permanere nel progetto per minori fino ad un massimo di ulteriori sei mesi successivi ai 18 anni, senza necessità di richiesta di proroga;
- al termine dei sei mesi dopo il compimento dei 18 anni, si possono verificare tre differenti situazioni:

1.1) se il neomaggiorenne non ha presentato domanda d'asilo: l'accoglienza nello SPRAR non potrà proseguire, né è garantito il diritto all'accoglienza in una struttura per adulti al di fuori dello SPRAR (spesso in questi casi l'unica possibilità è l'accoglienza nei dormitori per persone in difficoltà);

1.2) se il neomaggiorenne ha presentato domanda d'asilo ed è ancora in attesa della decisione della commissione territoriale o, dopo aver ricevuto tale decisione, ha presentato ricorso ed è in attesa dell'esito del ricorso:

- ha diritto alle misure d'accoglienza fino alla notifica della decisione della commissione territoriale o dell'esito del ricorso;

---

<sup>58</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, art. 31.

<sup>59</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, artt. 35-37

- ma dovrà essere trasferito in un progetto SPRAR per adulti; il Servizio Centrale cerca di ridurre al minimo gli spostamenti territoriali, anche per evitare di interrompere i percorsi di inclusione avviati, ma può accadere che il neomaggiorenne venga trasferito in un progetto SPRAR per adulti collocato in un'altra città o regione;
- 1.3) se al neomaggiorenne è stato riconosciuto lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o la protezione umanitaria <sup>60</sup>:
- nel caso in cui la decisione sul riconoscimento sia stata notificata dopo il compimento dei 18 anni, il neomaggiorenne ha diritto di proseguire l'accoglienza nello SPRAR per un periodo di sei mesi dal momento della notifica della decisione;
  - per circostanze straordinarie, debitamente motivate, in relazione ai percorsi d'integrazione avviati (ad es. esigenza di terminare corsi di formazione, percorsi scolastici, tirocini ecc.) o a comprovati motivi di salute, il periodo di accoglienza può essere ulteriormente prorogato previa autorizzazione del Servizio Centrale, per ulteriori sei mesi o per maggiori periodi temporali, secondo le effettive esigenze personali; in tali casi, il neomaggiorenne dovrà essere trasferito in un progetto SPRAR per adulti.
- 2) MSNA accolti in strutture per minori non afferenti allo SPRAR (strutture gestite dai comuni al di fuori dello SPRAR, centri FAMI, CAS): hanno diritto di restare nella struttura per minori fino al compimento della maggiore età; dopo tale data:
- 2.1) se il neomaggiorenne non ha presentato domanda d'asilo: in generale non potrà proseguire l'accoglienza nella struttura per minori (a differenza dei progetti SPRAR, non è assicurata l'accoglienza per 6 mesi dopo i 18 anni), né è garantito il diritto all'accoglienza in una struttura per adulti (spesso in questi casi l'unica possibilità è l'accoglienza nei dormitori per persone in difficoltà);
- 2.2) se il neomaggiorenne ha presentato domanda d'asilo ed è ancora in attesa della decisione della commissione territo-

---

<sup>60</sup> Si veda più avanti, par. 1.5.5.



riale o, dopo aver ricevuto tale decisione, ha presentato ricorso ed è in attesa dell'esito del ricorso:

- ha diritto alle misure d'accoglienza fino alla notifica della decisione della commissione territoriale o dell'esito del ricorso;
- dovrà essere trasferito dalla struttura per minori ad una struttura SPRAR per adulti o, in mancanza di posti, in un CAS per adulti (in tal caso il collocamento è disposto dalla prefettura);

2.3) se al neomaggiorenne è stato riconosciuto lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o la protezione umanitaria: se vi sono posti disponibili, potrà essere accolto in un progetto SPRAR per adulti per un periodo di sei mesi, fatte salve eventuali proroghe per circostanze straordinarie, debitamente motivate, in relazione ai percorsi d'integrazione avviati o a comprovati motivi di salute.

È fondamentale che durante il periodo di accoglienza i minori e i neomaggiorenni siano fortemente supportati rispetto al percorso di inserimento lavorativo e abitativo e all'acquisizione dell'autonomia e che sviluppino reti in grado di supportarli anche nel momento in cui cessa il diritto all'accoglienza. I tutori possono svolgere in tal senso un ruolo estremamente importante.

#### *1.2.5. L'affidamento ai servizi sociali tra i 18 e i 21 anni*

La legge prevede che, quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento dei 21 anni<sup>61</sup> ( c.d. «prosieguo amministrativo»).

La richiesta deve essere presentata alla procura presso il tribunale per i minorenni prima del compimento dei 18 anni. Si ritiene che, oltre che i servizi sociali, anche il tutore, l'affidatario o il minore stesso possano presentare la richiesta di prosieguo amministrativo.

---

<sup>61</sup> Legge n. 47/17, art. 13, comma 2.

Non è ancora stato definito quale tipo di accoglienza e assistenza debba essere garantita dai servizi sociali, ai giovani per i quali il tribunale abbia disposto il c.d. «prosieguo amministrativo» tra i 18 e i 21 anni.

#### *1.2.6. Il collocamento di MSNA in centri di accoglienza per adulti*

Alcuni MSNA non vengono collocati nei centri per minori visti sopra, ma in strutture di accoglienza per adulti. Spesso si tratta di minori che si sono dichiarati maggiorenni o che comunque sono stati registrati come tali nel corso delle procedure di identificazione successive allo sbarco. Talvolta invece arrivano nel centro di accoglienza come minori accompagnati da sedicenti genitori o parenti, i quali successivamente si allontanano.

La normativa vigente vieta espressamente il collocamento dei MSNA nei centri governativi di prima accoglienza per adulti (c.d. *Hub*) e il trattenimento nei Centri di permanenza e rimpatrio<sup>62</sup>. Si ritiene che tale divieto debba applicarsi per analogia anche al collocamento dei MSNA negli *hotspot* e nei CAS per adulti aventi caratteristiche analoghe a quelle dei centri governativi di prima accoglienza.

Nella prassi, tuttavia, molti MSNA restano per mesi in centri governativi di prima accoglienza o in CAS che ospitano centinaia di persone, o addirittura negli *hotspot* in Sicilia e in Puglia, ove spesso vengono anche illegittimamente privati della libertà personale. In questi centri i minori vivono in promiscuità con gli adulti, spesso in condizioni materiali assolutamente inadeguate, esposti a rischi di subire abusi sessuali e senza frequentare la scuola.

In tali casi, è necessario che il tutore segnali la situazione alla procura presso il tribunale per i minorenni, al comune e alla prefettura territorialmente competenti, affinché il minore venga trasferito immediatamente in una struttura idonea.

Talvolta, invece, la presenza di MSNA emerge all'interno di CAS per adulti di piccole dimensioni. In alcuni contesti, se il MSNA è prossimo alla maggiore età, i servizi sociali effettuano una valutazione individuale dell'interesse del minore, in accordo

---

<sup>62</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 4.

con la prefettura e la struttura di accoglienza<sup>63</sup>. In casi in cui il minore esprima il desiderio di restare nel CAS e la struttura sia dotata di adeguato personale educativo, talvolta i servizi sociali valutano che sia nel superiore interesse del minore restare nel CAS anziché essere spostato per pochi mesi in una struttura per minori. È fondamentale che il tutore sia coinvolto in tale valutazione. La decisione relativa alla permanenza del minore nel CAS deve basarsi unicamente sulla valutazione dell'interesse del minore, non può essere motivata dalla carenza di risorse.

### *1.3. L'importanza del permesso di soggiorno e della scelta tra la domanda d'asilo e il percorso come MSNA non richiedente asilo*

Un MSNA può ottenere un permesso di soggiorno principalmente attraverso due tipologie di percorsi: il percorso come MSNA non richiedente asilo oppure la presentazione della domanda di protezione internazionale<sup>64</sup>.

Il rilascio di un permesso di soggiorno è un passaggio fondamentale perché il MSNA possa esercitare pienamente i suoi diritti e seguire un percorso di inclusione sociale, durante la minore età e soprattutto dopo il compimento dei 18 anni.

Benché infatti il MSNA in generale non possa essere espulso<sup>65</sup> né respinto, e pertanto nemmeno trattenuto in un Centro di Permanenza per i Rimpatri (CPR)<sup>66</sup>, va tuttavia ricordato che, nel caso in cui venga fermato dalle autorità di pubblica sicurezza e non esibisca il permesso di soggiorno valido, potrà essere portato in questura per l'identificazione<sup>67</sup> e, laddove non venga

---

<sup>63</sup> Si veda in proposito il Vademecum «Accoglienza profughi» della Regione Piemonte, p. 14: <http://www.regione.piemonte.it/diritti/web/docman-nascosto/immigrazione/15-vademecum-profughi/file>.

<sup>64</sup> Di seguito si utilizzeranno indifferentemente i termini «domanda di protezione internazionale» e «domanda d'asilo», in quanto sinonimi.

<sup>65</sup> La legge vieta l'espulsione dei MSNA tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è adottato dal Tribunale per i minorenni, a condizione comunque che il provvedimento non comporti un rischio di danni gravi per il minore), e salvo il diritto a seguire l'affidatario nel caso in cui questi venga espulso (d.lgs. n. 286/98, art. 19, comma 2 e art. 31, comma 4).

<sup>66</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, comma 4.

<sup>67</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 6, commi 3 e 4. Il cittadino straniero, anche nel caso in cui si tratti di un MSNA, deve sempre avere con sé il permesso di soggiorno (o la ricevuta della richiesta di rilascio o rinnovo) e il passaporto, se

identificato immediatamente come MSNA, rischierà anche di ricevere un provvedimento di espulsione e di essere trattenuto in un CPR.

Spesso poi, in mancanza del permesso di soggiorno, si incontrano difficoltà nell'iscrivere i MSNA al Servizio Sanitario Nazionale, a corsi di formazione professionale o alla scuola secondaria superiore, ancorché la normativa vigente riconosca il diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione a tutti i MSNA, a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno (v. cap. VII).

Inoltre, il minore che non sia in possesso di un permesso di soggiorno non può lavorare regolarmente<sup>68</sup>.

Soprattutto, se un MSNA non presenta la domanda per il rilascio del permesso di soggiorno durante la minore età, in genere al compimento dei 18 anni si troverà nell'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno, salvo che presenti domanda d'asilo. D'altro canto, presentare domanda d'asilo dopo il compimento della maggiore età riduce significativamente le possibilità di ottenere il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria e il relativo permesso di soggiorno. Se il giovane, ormai maggiorenne, resta sul territorio italiano senza un permesso di soggiorno e/o avendo ricevuto un rigetto definitivo della sua domanda d'asilo, potrà essere espulso nel suo Paese d'origine.

Affinché il minore possa esercitare pienamente i suoi diritti ed avere una reale prospettiva di inclusione sociale in Italia è dunque fondamentale che ottenga un permesso di soggiorno durante la minore età e che segua il percorso che offre maggiori possibilità di poter mantenere la regolarità del soggiorno anche dopo il compimento dei 18 anni.

La scelta tra il percorso come MSNA non richiedente asilo e la presentazione della domanda d'asilo è cruciale per il futuro del minore. In molti casi, infatti, scegliere l'uno o l'altro percorso può fare la differenza tra poter restare in Italia regolarmente anche dopo il compimento dei 18 anni oppure essere espulso.

Per informare correttamente il minore sui diversi percorsi possibili e supportarlo in questa delicata scelta, individuando

---

posseduto, o altro documento di identificazione, in modo da poterlo esibire alle autorità di pubblica sicurezza in caso di controlli.

<sup>68</sup> Tranne nei casi in cui lo svolgimento di un'attività lavorativa sia previsto da un provvedimento giurisdizionale, ad esempio nell'ambito di un progetto di messa alla prova o come misura alternativa alla pena detentiva.

quale percorso sia nel superiore interesse del minore, è necessario tenere in considerazione molti fattori (la storia del MSNA, la sua credibilità, la situazione nel Paese d'origine, l'orientamento della commissione territoriale competente, gli orientamenti giurisprudenziali ecc.) ed avere solide competenze ed esperienza in tale ambito, che solo un avvocato o un operatore legale specializzati in materia possono avere.

La normativa vigente prevede che i MSNA collocati nelle strutture governative di prima accoglienza ricevano, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale<sup>69</sup>. Il personale qualificato della struttura di prima accoglienza deve svolgere un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, insieme a un mediatore culturale, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente, e coadiuvato ove possibile da organizzazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori<sup>70</sup>. Nelle strutture di seconda accoglienza, inoltre, deve essere garantito un servizio di orientamento e accompagnamento legale<sup>71</sup>.

Le prassi sono molto diversificate. Vi sono strutture di accoglienza e servizi sociali che assicurano effettivamente l'orientamento e l'accompagnamento legale necessario, spesso con la collaborazione di organizzazioni del privato sociale o di singoli avvocati specializzati, e che rappresentano dunque un fondamentale punto di riferimento per il tutore. In altri casi, invece, i minori non ricevono alcuna informazione sui loro diritti e restano anche per mesi nel centro di accoglienza senza che nessuno si occupi dei loro documenti. Ed è questa una delle motivazioni più frequenti per cui tanti minori si allontanano dalle strutture di accoglienza, soprattutto al sud, per cercare altrove migliori opportunità.

---

<sup>69</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19, c. 1.

<sup>70</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, c. 1. Il colloquio deve svolgersi secondo una specifica procedura che dovrà essere stabilita con un decreto, ad oggi non ancora adottato.

<sup>71</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, artt. 30 e 31; Linee guida sui requisiti minimi delle strutture di seconda accoglienza dei MSNA della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; D.G.R Piemonte n. 18-3736 del 27 luglio 2016.

Il tutore svolge un ruolo fondamentale nel percorso volto all'ottenimento del permesso di soggiorno.

In particolare, il tutore:

- a) ha la rappresentanza legale del MSNA in tutti i procedimenti inerenti il rilascio del permesso di soggiorno e la domanda d'asilo;
- b) svolge uno specifico ruolo nella procedura d'asilo: ad es. assiste il MSNA nell'audizione presso la commissione per il riconoscimento della protezione internazionale;
- c) collabora con gli operatori e i professionisti responsabili dell'informazione, orientamento e supporto legale (ad es. l'operatore legale del centro di accoglienza, l'operatore dei servizi sociali referente per i rapporti con la questura, l'avvocato ecc.) e vigila affinché i diritti del minore riguardo all'ottenimento di un permesso di soggiorno e alla procedura d'asilo siano pienamente rispettati dalle autorità competenti.

#### *1.4. Il percorso come MSNA non richiedente asilo*

Nel caso in cui il MSNA non presenti domanda d'asilo, gli verrà rilasciato un permesso di soggiorno per minore età oppure un permesso per motivi familiari.

Al compimento dei 18 anni tale permesso di soggiorno potrà essere convertito in un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, se sono soddisfatte determinate condizioni che saranno approfondite più avanti.

La richiesta di rilascio, rinnovo e conversione del permesso di soggiorno deve essere presentata alla questura territorialmente competente in base al luogo di dimora del MSNA <sup>72</sup> (il luogo in cui si trova la struttura di accoglienza o il luogo di residenza della famiglia affidataria o – nel caso in cui non sia stato ancora collocato/affidato – il luogo in cui il minore si trova).

La richiesta del permesso di soggiorno è presentata dal tutore o, se non è ancora stato nominato, dal responsabile della struttura di accoglienza in quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria <sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, commi 2 e 4.

<sup>73</sup> Nel caso del permesso di soggiorno per minore età, la richiesta può es-

Al momento della richiesta del permesso di soggiorno, il MSNA ultraquattordicenne è sottoposto a rilievi fotodattilocopiati (fotosegnalamento e rilevamento delle impronte digitali) <sup>74</sup>.

*1.4.1. Il rilascio del permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari*

*a) Il permesso di soggiorno per minore età*

Il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato al MSNA non richiedente asilo, rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti <sup>75</sup>, al quale non possa essere rilasciato un altro tipo di permesso di soggiorno (ad es. per motivi familiari).

Il MSNA ha diritto di ottenere il permesso di soggiorno per minore età per il solo fatto di essere un MSNA, nei confronti del quale sono vietati l'espulsione e il respingimento.

Se il minore possiede il passaporto o l'attestazione di nazionalità, tale documento deve essere allegato alla domanda di permesso di soggiorno.

Il Ministero dell'Interno ha chiarito che, vigendo il divieto di espulsione del MSNA, e nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per minore età si deve prescindere dall'esibizione del passaporto o documento equipollente qualora essi non siano nelle immediate disponibilità, in analogia ai casi in cui la normativa vigente prevede espressamente tale deroga <sup>76</sup>. Alcune questure, tuttavia, non rilasciano il permesso di soggiorno per minore età in mancanza di passaporto o attestazione di nazionalità.

Il permesso di soggiorno per minore età dovrebbe essere rilasciato con validità fino al compimento della maggiore età <sup>77</sup>, ma alcune questure lo rilasciano con un periodo di validità inferiore. In tali casi, è necessario chiederne il rinnovo ad ogni scadenza, fino al compimento dei 18 anni.

---

sere presentata anche direttamente dal minore (legge 47/17, art. 10, comma 1, lett. a).

<sup>74</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, commi 2-bis e 4-bis.

<sup>75</sup> Legge n. 47/17, art. 10, comma 1, lett. a).

<sup>76</sup> Circolari del Ministero dell'Interno del 24.3.2017 e del 28.8.2017.

<sup>77</sup> Legge n. 47/17, art. 10, comma 1, lett. a).

*b) Il permesso di soggiorno per motivi familiari*

La legge prevede che sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari al MSNA <sup>78</sup>:

- sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o di un cittadino straniero regolarmente soggiornante e convivente con il tutore <sup>79</sup>;
- affidato a un cittadino italiano o a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai sensi dell'art. 4 della legge 184/83 <sup>80</sup>;
- affidato *di fatto* a parente entro il quarto grado (fratello/sorella, nonno/a, zio/zia, cugino/a) ai sensi dell'art. 9, c. 4 della legge 184/83 <sup>81</sup>.

Alla domanda di permesso di soggiorno per motivi familiari deve essere allegato:

- il passaporto del minore;
- a seconda dei casi, la documentazione relativa alla tutela, all'affidamento, alla parentela e alla convivenza;
- la documentazione inerente la regolarità del soggiorno o la cittadinanza italiana del tutore o affidatario.

Come vedremo sotto, il permesso di soggiorno per motivi familiari presenta alcuni vantaggi rispetto al permesso per minore età, dunque è importante che il tutore richieda alla questura di rilasciare il permesso per motivi familiari ove siano soddisfatti i requisiti previsti dalla legge. Molte questure, tuttavia, rilasciano solo un permesso di soggiorno per minore età anche ai MSNA che rispondano ai requisiti di cui sopra.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari dovrebbe essere rilasciato con validità fino al compimento della maggiore

---

<sup>78</sup> Legge n. 47/17, art. 10, lett. b); d.lgs. n. 286/98, art. 31, comma 1.

<sup>79</sup> Per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari è richiesta la convivenza: dunque se il minore non convive con il tutore, in generale riceverà un permesso per minore età.

<sup>80</sup> Si ricorda che rientrano tra gli affidamenti ai sensi dell'art. 4 della legge 184/83 sia l'affidamento consensuale, disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice tutelare, sia l'affidamento giudiziale disposto dal Tribunale per i minorenni.

<sup>81</sup> L'art. 9, comma 4 della legge n. 184/83 prevede che, nel caso di affidamento a parente entro il quarto grado, non sia necessaria la formalizzazione dell'affidamento.



età<sup>82</sup>, ma alcune questure lo rilasciano con un periodo di validità inferiore. In tali casi, è necessario chiederne il rinnovo ad ogni scadenza, fino al compimento dei 18 anni.

*c) Il diritto di svolgere attività lavorativa, l'iscrizione anagrafica e i viaggi all'estero*

I permessi di soggiorno per minore età e per motivi familiari consentono di lavorare, nel rispetto della normativa in materia di lavoro minorile (v. cap. VII).

I MSNA titolari di permesso di soggiorno per minore età/motivi familiari e di passaporto o documento equipollente sono iscritti all'anagrafe come residenti a parità di condizioni con i minori italiani<sup>83</sup>.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente inoltre al MSNA di entrare negli altri Stati dell'Area Schengen e soggiornarvi per un periodo massimo di 3 mesi (comunque non superiore alla durata massima del permesso di soggiorno), a condizione che sia in possesso di un passaporto o documento equipollente.

Se il MSNA non possiede un passaporto e il consolato/ambasciata del suo Paese di origine non glielo rilascia, il tutore può chiedere alla questura di rilasciare un titolo di viaggio, in analogia a quanto previsto per i titolari di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o umanitaria (v. par. 1.5.6). Va tuttavia ricordato che la normativa non prevede espressamente in tali casi il rilascio di un titolo di viaggio, dunque sarà la questura a valutare l'opportunità o meno di rilasciare tale documento.

*1.4.2. La conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età*

Al compimento dei 18 anni, al MSNA titolare di permesso di soggiorno per minore età può essere rilasciato un permesso di

---

<sup>82</sup> Legge n. 47/17, art. 10, comma 1, lett. b); d.lgs. n. 286/98, art. 31, comma 1.

<sup>83</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 6, c. 7.

soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione se soddisfa i seguenti requisiti:

- a) possiede il passaporto in corso di validità<sup>84</sup>; qualora al compimento dei 18 anni non possieda il passaporto, può presentare l'attestazione di nazionalità o altro documento di identità rilasciato dal consolato del Paese d'origine, ma dovrà poi integrare la domanda presentando il passaporto valido;
- b) si trova in una delle seguenti condizioni:
  - è sottoposto a tutela o è affidato ai sensi dell'art. 2 legge 184/83 e ha ottenuto un parere positivo da parte della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche Sociali (d'ora in poi DG Immigrazione);
  - oppure, in alternativa, è entrato in Italia da almeno tre anni (cioè prima del compimento dei 15 anni) e ha seguito per almeno due anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o da un ente privato con determinati requisiti<sup>85</sup>;
- c) ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio (per ottenere un permesso di soggiorno per studio), o svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, o è in possesso di un contratto di lavoro anche se non ancora iniziato (per ottenere un permesso di soggiorno per lavoro)<sup>86</sup>; ove il minore non frequenti un corso di studi né abbia un contratto di lavoro, può comunque ottenere un permesso di soggiorno per attesa occupazione.

La documentazione atta a dimostrare la sussistenza di tali requisiti deve essere allegata alla domanda di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

La domanda di conversione deve essere presentata alla questura competente in base al domicilio del minore, 60 giorni prima del compimento dei 18 anni<sup>87</sup> o comunque entro i 60 giorni successivi. Scaduto tale termine, il neomaggiorenne che non ab-

---

<sup>84</sup> D.p.r. n. 394/99, art. 9, c. 3.

<sup>85</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 32, c. 1-bis e ter.

<sup>86</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 32, c. 1-ter.

<sup>87</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, c. 4.

bia richiesto la conversione del permesso di soggiorno diventa un cittadino straniero irregolare passibile di espulsione.

La maggior parte dei MSNA entrano in Italia dopo il compimento dei 15 anni o comunque non sono in grado di dimostrare di aver seguito per almeno due anni un progetto di integrazione: per questi minori è in generale richiesto il parere della DG Immigrazione.

Nelle Linee guida sul rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età<sup>88</sup>, la DG Immigrazione ha precisato che non è necessario il parere:

- per i minori per i quali il tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo oltre il compimento del 18esimo anno di età<sup>89</sup>;
- per i minori affidati a parenti entro il quarto grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età.

Alcune questure, tuttavia, richiedono il parere anche nei casi che rientrano in tali tipologie.

Secondo le Linee guida della DG Immigrazione, è preferibile che le richieste di parere siano inviate da parte dei servizi sociali dell'ente locale che ha in carico il minore. È fondamentale che il tutore verifichi che i servizi sociali abbiano inviato la richiesta di parere alla DG Immigrazione, li solleciti ad inviarla nel caso in cui non l'abbiano ancora fatto, ovvero, se i servizi sociali non provvedono, invii direttamente la richiesta alla DG Immigrazione. Una volta che il minore abbia compiuto 18 anni, può anche inviare direttamente la richiesta di parere alla DG Immigrazione. Nel caso in cui il tutore o altri soggetti che hanno la responsabilità del minore ai sensi della normativa vigente ovvero il diretto interessato neomaggiorenne provvedano all'inoltro della richiesta di parere, questa dovrà essere inviata per conoscenza contestualmente anche ai servizi sociali territorialmente competenti.

La richiesta di parere dovrebbe essere inviata preferibilmente

---

<sup>88</sup> «Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286)» del 24 febbraio 2017: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf>.

<sup>89</sup> V. par. 1.2.5.

te non prima dei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno, salvo giustificati motivi, opportunamente rappresentati nell'ambito della richiesta di parere.

La richiesta di parere va inoltrata alla DG Immigrazione attraverso il Sistema informativo minori, cui accedono attualmente solo una parte dei comuni/enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, oppure attraverso l'invio telematico di un'apposita scheda <sup>90</sup>.

Alla richiesta devono essere allegati:

- copia del passaporto e/o attestato d'identità rilasciato e/o convalidato dall'ambasciata/consolato del proprio Paese d'origine;
- copia del permesso di soggiorno/cedolino della richiesta di rinnovo/conversione;
- copia del provvedimento inerente la tutela e/o l'affidamento;
- documentazione a supporto del percorso di integrazione seguito dal minore e del percorso che potrà essere proseguito a seguito dell'emissione del parere.

Secondo le Linee guida, un periodo di permanenza nel territorio dello Stato di almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, unitamente all'avvio di un percorso di integrazione, consente un'istruttoria più appropriata ai fini del rilascio del parere, ferma restando la valutazione caso per caso nel superiore interesse del minore. Il parere può essere rilasciato anche a fronte di periodi di permanenza inferiori al semestre, ove il percorso di integrazione già svolto sia ritenuto adeguatamente apprezzabile.

La legge stabilisce che il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno da parte della questura. Si applica inoltre il principio del silenzio assenso <sup>91</sup>: se la DG Immigrazione non risponde alla richiesta di parere entro il termine di 30 giorni dalla data di ri-

---

<sup>90</sup> La scheda, denominata «scheda G» può essere scaricata dal sito del Ministero del Lavoro: <http://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Modulistica/Documents/Minori%20stranieri%20non%20accompagnati,%20documentazione/scheda-G-Richiesta-di-parere-ai-sensi-dell-art-32-del-dlgs-n-286-1998.odt>.

<sup>91</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 32, c. 1-bis.

cevimento della richiesta, il silenzio equivale a parere positivo e quindi la questura, in presenza degli altri requisiti, dovrà rilasciare il permesso di soggiorno.

Dunque, se il parere della DG Immigrazione non è ancora pervenuto al momento della presentazione della richiesta di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, è importante allegare all'istanza rivolta alla questura la ricevuta che attesti la data in cui è stata inviata la richiesta di parere alla DG Immigrazione, in quanto da quella data decorrono i termini per il silenzio assenso.

Nel caso in cui al MSNA sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari anziché per minore età, al compimento dei 18 anni potrà convertirlo in un permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, senza necessità di soddisfare i requisiti visti sopra relativi al parere della DG Immigrazione o alla permanenza in Italia da tre anni e partecipazione a un progetto di integrazione per due anni<sup>92</sup>.

#### *1.4.3. Principali tipologie di permessi di soggiorno rilasciati alla maggiore età*

- a) Il permesso di soggiorno per studio viene rilasciato se il minore/neomaggiorenne sta frequentando un corso di studi e viene rinnovato fino alla conclusione del corso stesso. Tale permesso di soggiorno, di durata annuale, consente di svolgere attività di lavoro subordinato per un tempo non superiore a 20 ore settimanali<sup>93</sup>.  
Può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, nel caso in cui il cittadino straniero abbia un contratto di lavoro e faccia richiesta di conversione prima della scadenza del permesso di soggiorno per studio<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 32, c. 1.

<sup>93</sup> Anche cumulabili per 52 settimane, fermo restando il limite annuale di 1.040 ore (D.P.R. 394/99, art. 14, c. 4).

<sup>94</sup> D.lgs. n. 286, 98, art. 6, c. 1. Il permesso di soggiorno per studio rilasciato a cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale al raggiungimento della maggiore età può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, in presenza dei requisiti, senza dover rientrare nelle quote di ingressi stabilite dal decreto flussi per l'anno in corso, posto che il numero

- b) Il permesso di soggiorno per lavoro viene rilasciato se il minore/neomaggiorenne ha un contratto di lavoro.  
In genere tale permesso di soggiorno è rilasciato con una durata di due anni.  
Se, alla scadenza, il cittadino straniero è in possesso dei requisiti richiesti (lavoro<sup>95</sup>, alloggio, passaporto) e non ha condanne (in particolare per reati ostativi)<sup>96</sup>, il rinnovo è pressoché automatico.
- c) Il permesso di soggiorno per attesa occupazione viene rilasciato con una durata di un anno.  
Se il cittadino straniero dimostra di avere un contratto di lavoro o un lavoro autonomo, viene convertito in permesso di soggiorno per lavoro.  
Se invece alla scadenza il cittadino straniero non ha un contratto di lavoro o un lavoro autonomo, la Questura potrà non rinnovare il permesso di soggiorno, con la conseguenza che il cittadino straniero verrà a trovarsi in una situazione di irregolarità e, se non si allontana dall'Italia entro 15 giorni dalla notifica del rigetto, è soggetto ad espulsione.

#### *1.4.4. Il rilascio del passaporto / attestazione di nazionalità*

Abbiamo visto sopra come per la conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni sia necessario presentare il passaporto valido o almeno l'attestazione di nazionalità rilasciata dal consolato o ambasciata del Paese d'origine del minore.

Se il MSNA non ne è in possesso, sarà necessario rivolgersi al consolato/ambasciata del suo Paese d'origine per richiederlo. Come già sottolineato, l'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale o comunque emerga una possibile esigenza di protezione internazionale, o qualora da esso possano derivare pericoli di

---

di permessi di soggiorno rilasciati in tali casi viene decurtato dalle quote stabilite per l'anno successivo alla data di rilascio (D.P.R. 394/99, art. 14, c. 5.).

<sup>95</sup> Il cittadino straniero deve dimostrare la disponibilità di un reddito, derivante da fonte lecita e fiscalmente assoggettabile, non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale.

<sup>96</sup> V. par. 1.4.5.

persecuzione e nei casi in cui il minore dichiara di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare<sup>97</sup>.

Le procedure e le prassi dei diversi consolati/ambasciate sono molto differenziate, per quanto riguarda i requisiti richiesti, le tempistiche e i costi. Alcuni rilasciano il passaporto/attestazione di nazionalità anche solo sulla base del certificato di nascita. Altri invece richiedono ulteriori documenti (ad esempio un'autorizzazione firmata dai genitori). Altre ancora non rilasciano in alcun caso il passaporto.

Tranne nei casi visti sopra in cui non deve essere richiesto l'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare, negli altri casi è fondamentale che il tutore, una volta verificate le procedure e le prassi del consolato/ambasciata del Paese di origine del minore, lo supporti nel presentare la richiesta di passaporto/attestazione di nazionalità e nel reperire al più presto la documentazione richiesta.

Alcuni minori, tuttavia, non hanno la possibilità di farsi inviare il certificato di nascita dai familiari (si pensi ad esempio agli orfani o ai minori che hanno perso i contatti con i familiari) o addirittura non sono stati registrati alla nascita.

I minori che non siano in grado di reperire neanche il certificato di nascita, o che provengano da Paesi il cui consolato/ambasciata non rilascia il passaporto, alla maggiore età si troveranno nell'impossibilità di convertire il permesso di soggiorno per minore età in un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione, a causa della mancanza di passaporto. A meno che presentino domanda di protezione internazionale, questi minori, anche nel caso in cui stiano frequentando la scuola o abbiano un contratto di lavoro, dopo il compimento dei 18 anni si troveranno dunque nella situazione di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, passibili di espulsione.

#### *1.4.5. Le conseguenze di condanne penali sul rilascio del permesso di soggiorno*

È importante che il minore sia informato del fatto che, se commette dei reati, al compimento dei 18 anni potrebbe ricevere

---

<sup>97</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis c. 3.

un rigetto della domanda di conversione del permesso di soggiorno e trovarsi in una situazione di irregolarità.

La normativa vigente prevede infatti che in generale non possa essere rilasciato o rinnovato un permesso di soggiorno al cittadino straniero che sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per alcuni tipi di reati, tra cui tutti i reati inerenti gli stupefacenti e tutti i reati previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale (ad esempio il furto aggravato, la rapina, l'estorsione ecc.)<sup>98</sup>.

Nel caso in cui il reato sia stato commesso durante la minore età e il minore abbia successivamente compiuto con esito positivo un percorso di reinserimento sociale, la Questura dovrebbe tenere in considerazione il percorso di reinserimento sociale seguito. È importante in tali casi allegare alla domanda di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età la documentazione relativa al processo penale e al percorso di reinserimento sociale compiuto dal minore/neomaggiorenne.

La legge prevede inoltre che, nel caso di minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari, la Questura nel decidere se rilasciare o meno il permesso di soggiorno, debba tenere conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, e della durata del suo soggiorno in Italia<sup>99</sup>.

Va infine ricordato come la legge preveda che possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, al cittadino straniero (minorenne o maggiorenne) che abbia terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età e abbia dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale<sup>100</sup>.

Tale permesso di soggiorno può essere rilasciato anche in assenza di passaporto<sup>101</sup> e, secondo l'interpretazione ampia-

---

<sup>98</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 4 c. 3 e art. 5 c. 5. Va ricordato che costituisce condizione ostativa al rilascio/rinnovo di permesso di soggiorno la condanna per uno di tali reati, mentre non sono ostative la mera imputazione per tali reati, a processo non ancora concluso, o la sentenza che dichiara estinto il reato per esito positivo della messa alla prova.

<sup>99</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, c. 5.

<sup>100</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 18, c. 6

<sup>101</sup> D.p.r. n. 394/99, art. 9, c. 6.



mente prevalente, anche nei casi in cui il minore abbia concluso non una pena detentiva ma una misura alternativa alla detenzione o di messa alla prova.

La questura rilascia questo tipo di permesso di soggiorno su proposta del procuratore della Repubblica o del magistrato di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, in genere sollecitati in tal senso dall'Ufficio Servizi Sociali Minorenni (USSM) del Centro Giustizia Minorile. Il tutore di un minore che, dopo aver commesso un reato, abbia partecipato positivamente a un programma di assistenza e integrazione sociale, può rivolgersi all'USSM o all'Autorità giudiziaria minorile affinché sia proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

#### *1.4.6. I diritti nelle more del rilascio del permesso di soggiorno e il ricorso contro il diniego*

Secondo la legge, il permesso di soggiorno dovrebbe essere rilasciato, rinnovato o convertito entro 60 giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda<sup>102</sup>, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti. Spesso, tuttavia, la questura impiega più tempo.

Se l'interessato ha presentato la richiesta di rinnovo prima della scadenza del permesso o comunque entro i 60 giorni successivi alla scadenza dello stesso ed è in possesso della ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso rilasciata dal competente ufficio, può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dell'autorità di pubblica sicurezza con l'indicazione dell'esistenza dei motivi ostativi al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno<sup>103</sup>. Mantiene inoltre l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e il diritto all'istruzione e formazione (v. cap. VII).

Nel caso in cui la questura intenda rigettare la richiesta di rilascio, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, comunica un c.d. «preavviso di rigetto» per informare l'interessato dei motivi ostativi al rilascio o al rinnovo del permesso di sog-

---

<sup>102</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, comma 9.

<sup>103</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 5, comma 9-bis.

giorno. L'interessato può presentare osservazioni e documenti entro 10 giorni dalla comunicazione <sup>104</sup>.

Se la questura notifica un diniego della domanda di rilascio, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, l'interessato può presentare ricorso entro 60 giorni dalla notifica <sup>105</sup>, assistito da un avvocato.

### *1.5. Il percorso come MSNA richiedente asilo*

#### *1.5.1. La presentazione della domanda d'asilo*

Se il MSNA teme, in caso di ritorno nel Paese d'origine, di essere perseguitato per motivi religiosi, politici ecc. o di essere esposto al rischio di subire gravi danni a causa di situazioni di conflitto o per altri motivi che vedremo meglio più avanti (v. par. 1.5.5), può presentare domanda di protezione internazionale.

Al MSNA è garantita l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura inerente la domanda d'asilo <sup>106</sup>.

La domanda d'asilo deve essere presentata presso la questura territorialmente competente in base al luogo di dimora del MSNA <sup>107</sup> (il luogo in cui si trova la struttura di accoglienza o il luogo di residenza della famiglia affidataria o – nel caso in cui non sia stato ancora collocato/affidato – il luogo in cui il minore si trova).

La domanda può essere presentata direttamente dal MSNA e confermata dal tutore oppure, ad es. nel caso di bambini, può essere presentata direttamente dal tutore sulla base di una valutazione individuale della situazione personale del minore <sup>108</sup>.

La legge prevede che, nel caso di domanda presentata da un MSNA, la questura sospenda il procedimento e dia immediata comunicazione al tribunale per i minorenni, che nelle 48 successive alla comunicazione della questura deve provvedere alla nomina del tutore (di fatto tale termine viene raramente rispettato). Il tutore ovvero il responsabile della struttura di accoglienza in

---

<sup>104</sup> Legge n. 241/90, art. 10-bis.

<sup>105</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 6, comma 10.

<sup>106</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 19, comma 1.

<sup>107</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 6, comma 1; art. 26, comma 1.

<sup>108</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 6, comma 3; art. 26, comma 5.

quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria prende immediato contatto con il minore per informarlo della propria nomina e con la questura per la conferma della domanda ai fini dell'ulteriore corso del procedimento di esame della domanda <sup>109</sup>.

La persona che manifesti la volontà di chiedere protezione internazionale ha diritto di verbalizzare la propria domanda d'asilo presso la questura in tempi brevissimi <sup>110</sup>.

Alcune questure prevedono positivamente la possibilità per i tutori di MSNA di prendere appuntamento per la verbalizzazione della domanda d'asilo in giorni dedicati e in via prioritaria.

In altre questure, invece, i tempi per verbalizzare la domanda d'asilo, anche per i MSNA, sono molto lunghi. Se il minore è prossimo al compimento della maggiore età e, a causa dei lunghi tempi di attesa presso la questura competente, vi è il rischio che non riesca a verbalizzare la domanda prima dei 18 anni, può essere opportuno che il tutore, eventualmente con l'assistenza di un avvocato, invii via pec alla questura una dichiarazione, sottoscritta dal minore e dal tutore, in cui il minore manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale e richiede appuntamento per la formalizzazione della domanda.

La verbalizzazione della domanda avviene attraverso la compilazione del cosiddetto «Modello C3» <sup>111</sup>.

Al richiedente vengono richieste una serie di informazioni tra cui:

- i dati anagrafici;
- il gruppo etnico e la religione di appartenenza;
- i documenti di identità o di viaggio di cui è in possesso;
- i dati anagrafici dei familiari e parenti, nel Paese d'origine, in Italia o in altri Stati;
- professione e titolo di studio;

---

<sup>109</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 26, comma 5. Si ritiene che la procedura debba essere sospesa solo nel caso in cui il MSNA non sia accompagnato in questura dal tutore né dal responsabile della struttura di accoglienza. Se invece il tutore o il responsabile della struttura di accoglienza è presente al momento della presentazione della domanda, potrà confermare la domanda presentata dal minore senza che la procedura debba essere sospesa.

<sup>110</sup> Entro tre giorni dalla manifestazione della volontà, prorogabili di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti (D.lgs. n. 25/2008, art. 26, comma 2-bis).

<sup>111</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 26, comma 2. Un esempio di C3 può essere scaricato alla pagina: [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Modello\\_C3.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Modello_C3.pdf)

- periodi e luoghi di residenza del richiedente dalla nascita;
- itinerario di viaggio e ingresso in Italia;
- i motivi per cui chiede protezione internazionale in Italia (sono sufficienti anche poche righe).

Il richiedente è inoltre tenuto a consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto se posseduto <sup>112</sup>.

Eventuali scostamenti tra quanto riportato nel C3 e quanto dichiarato successivamente in sede di audizione presso la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale possono essere valutati negativamente, come indice di scarsa credibilità del richiedente. È dunque estremamente importante che i dati e le informazioni riportate nel C3 siano corretti e che il minore disponga delle informazioni e dell'assistenza necessari.

A conclusione della verbalizzazione, il C3 viene sottoscritto dal richiedente, dall'interprete, dal tutore e dal verbalizzante. Copia del C3 sottoscritto e della documentazione allegata deve essere rilasciata al richiedente <sup>113</sup>.

Spesso nel caso in cui il minore sia stato precedentemente fotosegnalato con una data di nascita diversa da quella dichiarata al momento della compilazione del C3, la questura non apporta la correzione richiesta dal minore. In tal caso è importante che la dichiarazione del minore sia comunque registrata e allegata al C3.

In tutte le fasi del procedimento connesso alla presentazione della domanda d'asilo, al richiedente deve essere garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile <sup>114</sup>.

Il tutore deve essere presente al momento della verbalizzazione e verificare che le procedure si svolgano correttamente. In particolare, è importante che il tutore verifichi:

- che al momento della verbalizzazione sia presente l'interprete e che il minore e l'interprete si capiscano;
- che sul C3 siano riportati correttamente tutti i dati e le informazioni comunicati dal minore, che l'interprete rilegga e

---

<sup>112</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 11, comma 1.

<sup>113</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 26, comma 2.

<sup>114</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 10, comma 4.

- traduca al minore quanto è stato verbalizzato e che, nel caso di errori, siano apportate le correzioni richieste;
- che copia del C3 e degli allegati sia consegnata al minore.

### *1.5.2. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo*

La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda costituisce permesso di soggiorno provvisorio <sup>115</sup>.

Alla scadenza, il tutore dovrà richiedere presso la questura competente il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

Tale permesso viene rilasciato con validità di sei mesi e viene rinnovato fino alla decisione definitiva sulla domanda d'asilo <sup>116</sup>, e indipendentemente dal compimento della maggiore età.

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di lavorare dopo 60 giorni dalla data della verbalizzazione della domanda d'asilo, ma non può essere convertito in un permesso di soggiorno per lavoro <sup>117</sup>.

I titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo sono iscritti all'anagrafe come residenti a parità di condizioni con i cittadini italiani, anche in assenza di passaporto o documento equipollente <sup>118</sup>.

Tale tipologia di permesso di soggiorno non consente in generale l'ingresso in altri Stati dell'Unione Europea.

### *1.5.3. La commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale*

La domanda d'asilo è esaminata dalla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale <sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 4, comma 3.

<sup>116</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 4, comma 1.

<sup>117</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 22, commi 1 e 2.

<sup>118</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 6, comma 7; «Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale», pubblicate dal Ministero dell'Interno unitamente al Servizio Centrale SPRAR, ASGI, UNHCR e ANUSCA: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc\\_lineeguida.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf), pp. 35-38.

<sup>119</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 3, comma 1.

Tale commissione, istituita presso la prefettura, è attualmente composta da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali e da un rappresentante designato dall'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). A breve tale composizione sarà modificata: le nuove commissioni saranno composte da un funzionario della carriera prefettizia, da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e da funzionari amministrativi con compiti istruttori <sup>120</sup>.

La competenza territoriale di ciascuna commissione è determinata in base alla circoscrizione territoriale in cui è stata presentata la domanda o, se il richiedente si trova in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura SPRAR, in base alla circoscrizione territoriale in cui è collocata la struttura di accoglienza.

Se durante la procedura il richiedente viene trasferito, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocata la struttura di nuova destinazione, salvo che il richiedente abbia già sostenuto l'audizione (ipotesi nella quale la competenza rimane in capo alla commissione territoriale innanzi alla quale si è svolta l'audizione) <sup>121</sup>.

#### *1.5.4. L'audizione presso la commissione territoriale*

Dopo un certo periodo dalla verbalizzazione della domanda d'asilo (in genere alcuni mesi, ma il periodo di attesa può talvolta superare l'anno), il richiedente sarà convocato per l'audizione presso la commissione territoriale.

Le domande presentate da MSNA devono essere esaminate in via prioritaria <sup>122</sup>: può dunque essere utile che il tutore segnali alla commissione che il minore ha presentato domanda, affinché sia convocato in via prioritaria.

Il colloquio personale del richiedente asilo con la competen-

---

<sup>120</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 3, comma 1; art. 4, commi 1 e 3.

<sup>121</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 4, comma 5.

<sup>122</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 28, comma 1.

te commissione territoriale costituisce un diritto dello stesso, che ha altresì l'obbligo di comparire personalmente in audizione se convocato <sup>123</sup>.

Può essere richiesto il rinvio dell'audizione qualora le condizioni di salute del richiedente, certificate da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il SSN, non la rendano possibile, o per altri gravi motivi <sup>124</sup>.

Se il richiedente asilo, benché regolarmente convocato, non si presenta all'audizione senza aver chiesto il rinvio, la commissione decide sulla base della documentazione disponibile <sup>125</sup> e vi è un'elevata probabilità che l'assenza del richiedente incida negativamente sulla decisione e dunque che la domanda venga rigettata.

Al MSNA deve essere garantita adeguata informazione sul significato e sulle eventuali conseguenze dell'audizione <sup>126</sup>, nonché sulle modalità con cui si svolgerà l'audizione. Inoltre, è importante che il minore comprenda i criteri e gli elementi in base ai quali la commissione territoriale valuterà la domanda d'asilo.

Successivamente alla presentazione della domanda e in ogni fase del procedimento, il richiedente può inviare alla commissione territoriale memorie e documentazione <sup>127</sup>, che possono riguardare le motivazioni della domanda di protezione internazionale, il percorso di integrazione svolto dal richiedente in Italia, eventualmente le condizioni di salute (fisica e psichica) dello stesso ecc.

Come già ricordato sopra, l'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare del Paese d'origine non deve mai essere richiesto nei casi di MSNA che hanno presentato domanda d'asilo, o abbiano espresso la volontà di presentare domanda d'asilo, o comunque ove sia emersa una possibile esigenza di protezione internazionale <sup>128</sup>.

All'audizione può inoltre essere ammesso personale di sostegno (ad es. un operatore del centro di accoglienza) per prestare la necessaria assistenza al MSNA <sup>129</sup>.

Se il richiedente è assistito da un avvocato, questi è ammes-

---

<sup>123</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 11, commi 1 e 12, comma 1.

<sup>124</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 12, comma 3.

<sup>125</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 12, comma 4.

<sup>126</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 19, comma 4.

<sup>127</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 31, comma 1.

<sup>128</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 19-bis, comma 3.

<sup>129</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 13, comma 2.

so ad assistere al colloquio e può chiedere di prendere visione del verbale e di acquisirne copia <sup>130</sup>.

In sede di audizione, così come in tutte le fasi del procedimento connesso all'esame della domanda d'asilo, al richiedente deve essere garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile <sup>131</sup>.

L'audizione del MSNA dovrebbe svolgersi innanzi ad un componente della commissione con specifica formazione <sup>132</sup>. Se necessario ai fini dell'esame della domanda, la commissione territoriale può inoltre consultare esperti su aspetti particolari come quelli di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori <sup>133</sup>.

Ai fini della valutazione dell'interesse superiore del minore, quest'ultimo deve essere ascoltato tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare <sup>134</sup>.

Nel corso del colloquio, al richiedente deve essere assicurata la possibilità di esporre in maniera esauriente gli elementi addotti a fondamento della domanda <sup>135</sup> e di spiegare l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni <sup>136</sup>.

L'audizione viene verbalizzata. Terminata la verbalizzazione, la trascrizione viene letta al richiedente in una lingua a lui comprensibile e tramite interprete. Il componente della commissione territoriale che ha condotto il colloquio, in cooperazione con il richiedente e l'interprete, verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie. In calce al verbale è in ogni caso dato atto di tutte le osservazioni del richiedente e dell'interprete, anche relative alla sussistenza di eventuali errori di trascrizione o traduzione, che non siano state direttamente recepite a correzione del testo della trascrizione. Il verbale è sottoscritto dal presidente o dal componente della commissione ter-

---

<sup>130</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 13, comma 4.

<sup>131</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 10, comma 4.

<sup>132</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 13, comma 3.

<sup>133</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 8, comma 3-bis.

<sup>134</sup> D.lgs. n. 142/2015, art. 18, comma 2.

<sup>135</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 13, comma 1-bis.

<sup>136</sup> Direttiva n. 2013/32/UE, art. 16.



ritoriale che ha condotto il colloquio, dall'interprete, dal richiedente e dal tutore. Il richiedente sottoscrive inoltre eventuali osservazioni riportate in calce. Al richiedente deve essere consegnata copia della trascrizione in lingua italiana <sup>137</sup>.

Il tutore deve essere presente all'audizione <sup>138</sup> e deve verificare che tutte le garanzie di cui sopra siano rispettate. In particolare:

- verifica che all'audizione sia presente l'interprete e che il minore e l'interprete si capiscano;
- verifica che nel verbale siano riportati correttamente tutti i dati e le informazioni comunicati dal minore, che l'interprete rilegga e traduca al minore il verbale e che, nel caso di errori, siano apportate le correzioni richieste;
- a conclusione dell'audizione, può eventualmente chiedere al Commissario che vengano approfonditi alcuni aspetti;
- firma il verbale;
- verifica che al minore venga rilasciata copia del verbale.

#### *1.5.5. La decisione sulla domanda d'asilo e l'eventuale ricorso*

La commissione esamina la domanda d'asilo, valutando in particolare:

- tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione, attraverso l'esame delle relative informazioni (c.d. COI, *Country of Origin Information*);
- le dichiarazioni e la documentazione presentate dal richiedente;
- la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età <sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 14, commi 1, 2, 4.

<sup>138</sup> La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha chiarito come all'audizione presso la commissione territoriale debba essere necessariamente presente il tutore nominato, che in tale funzione non può essere sostituito dal responsabile della struttura di accoglienza in qualità di esercente i poteri tutelari in via provvisoria (Parere della Commissione nazionale per il diritto di asilo n. prot. 6425 del 21 agosto 2017).

<sup>139</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 3, commi 1-3.

Particolare importanza riveste la valutazione della credibilità del richiedente.

È fondamentale che il richiedente comprenda che potrebbe essere considerato poco credibile, nel caso in cui la commissione:

- individui delle contraddizioni nelle sue dichiarazioni, anche relative ad elementi che potrebbero sembrare di limitata rilevanza (ad es. il richiedente ha dichiarato nel C3 di aver vissuto in un determinato Paese da una data x a una data y, e poi in fase di audizione dichiara date diverse);
- o consideri che le dichiarazioni del richiedente non siano plausibili e siano in contraddizione con le informazioni pertinenti al suo caso di cui dispone, incluse le informazioni circa la situazione esistente nel Paese di origine del richiedente o dei Paesi in cui è transitato <sup>140</sup>.

La commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale potrà:

- a) riconoscere lo status di rifugiato, ove ritenga che il richiedente, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza <sup>141</sup>; gli atti di persecuzione possono, tra l'altro, assumere la forma di: atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia <sup>142</sup>;
- b) riconoscere la protezione sussidiaria, ove ritenga che il richiedente non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei suoi confronti sussistano fondati motivi per ritenere che in caso di ritorno nel Paese d'origine correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e che, a causa di questo rischio, non possa o non voglia avvalersi della protezione di tale Paese <sup>143</sup>; sono considerati dan-

---

<sup>140</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 3; d.lgs. 25/08, art. 8, comma 3.

<sup>141</sup> Convenzione di Ginevra, art. 1; D.lgs. n. 251/2007, art. 2, comma 1, lett. e); D.lgs. n. 25/2008, art. 32, c. 1, lett. a).

<sup>142</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 7, comma 2.

<sup>143</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 2, comma 1, lett. g); D.lgs. 25/2008, art. 32, comma 1, lett. a).

ni gravi: la condanna a morte, la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante, la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale <sup>144</sup>;

- c) rigettare la domanda di protezione internazionale ma trasmettere gli atti alla questura per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ove ritenga che, pur non essendovi i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, sussistano gravi motivi di carattere umanitario che non consentono l'allontanamento del richiedente dall'Italia <sup>145</sup>;
- d) rigettare la domanda di protezione internazionale senza trasmettere gli atti alla questura per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari <sup>146</sup>.

Va ricordato come la volontà di cercare lavoro, di migliorare la propria situazione economica o di aiutare i familiari nel Paese d'origine non siano motivi che consentano di ottenere la protezione internazionale.

Nelle Linee guida di UNHCR sulle richieste di asilo di minori, si evidenzia come i minori possano essere soggetti a specifiche forme di persecuzione condizionate dalla loro età, dalla mancanza di maturità o da vulnerabilità. Il fatto che il richiedente sia un minore può essere un fattore centrale nel danno inflitto o temuto, nel caso in cui la presunta persecuzione venga inflitta solo ai minori o li colpisca in modo sproporzionato, o quando siano violati i loro specifici diritti.

Tra le forme di persecuzione specifiche contro l'infanzia e l'adolescenza possono ricordarsi: l'arruolamento minorile, la tratta di minori, la mutilazione genitale femminile, la violenza familiare e domestica, matrimoni forzati o precoci, il lavoro minorile vincolato alla restituzione di un debito o particolarmente rischioso, il lavoro forzato, la prostituzione forzata e la pornografia infantile, violazioni dei diritti alla sopravvivenza e allo sviluppo, discriminazioni dei minori appartenenti a specifici gruppi come bambini/ragazzi di strada, minori affetti da HIV/

---

<sup>144</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 14.

<sup>145</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 32, comma 3.

<sup>146</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 32, comma 1, lett. b, b-bis).

AIDS o disabili, minori apolidi o minori nati al di fuori di una rigida pianificazione familiare <sup>147</sup>.

Come sottolineato dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, la valutazione delle istanze di protezione internazionale presentate da minori non può avere natura generalizzata (ovvero la minore età non è di per sé sufficiente ad ottenere la protezione internazionale), ma deve sempre basarsi su una valutazione individuale, che presti particolare attenzione alle possibili forme di persecuzione e vulnerabilità legate alla minore età, nonché, in via subordinata, ed in assenza dei presupposti della protezione internazionale, di eventuali e residuali vulnerabilità particolari <sup>148</sup>.

Affinché le forme di persecuzione e vulnerabilità legate alla minore età e le altre specificità relative alle domande d'asilo presentate da MSNA siano tenute in considerazione dalla commissione territoriale, è fondamentale che il minore che intende chiedere asilo sia messo nelle condizioni di verbalizzare la domanda di protezione internazionale prima del compimento dei 18 anni ed è auspicabile che anche l'audizione sia svolta durante la minore età.

Gli orientamenti delle diverse commissioni territoriali rispetto al riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria a richiedenti asilo minorenni sono molto differenziati.

Se il richiedente riceve un rigetto della domanda d'asilo o ritiene che la protezione riconosciutagli non sia adeguata (ad esempio ha ottenuto una protezione umanitaria, mentre ritiene di aver diritto a una protezione sussidiaria), può presentare ricorso entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento <sup>149</sup>.

Se il richiedente è ancora minorenne, la procura all'avvocato che presenterà il ricorso dovrà essere firmata dal tutore.

Nel caso in cui la commissione rigetti la domanda di protezione internazionale presentata dal minore non accompagnato, senza riconoscere neanche la protezione umanitaria:

---

<sup>147</sup> UNHCR, «Linee Guida sulla Protezione Internazionale Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati»: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee\\_guida\\_sulla\\_protezione\\_internazionale.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf)

<sup>148</sup> Circolare della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo del 26.11.2015.

<sup>149</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 35-bis, comma 2.

- se il richiedente è ancora minorenne: resta comunque inespellibile e potrà ottenere un permesso di soggiorno per minore età, convertibile in un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione al compimento dei 18 anni alle condizioni viste al par. 1.4.2;
- se invece il richiedente ha intanto compiuto la maggiore età: non potrà più ottenere un permesso di soggiorno per minore età e, se non presenta ricorso contro il rigetto della domanda di protezione internazionale, in genere non gli verrà rilasciato un permesso di soggiorno e potrà essere espulso.

Anche per questo motivo è importante che il MSNA possa presentare domanda d'asilo ed essere sentito dalla commissione territoriale nel più breve tempo possibile, in modo da massimizzare le possibilità di ricevere l'esito prima del compimento dei 18 anni <sup>150</sup>.

#### *1.5.6. Il permesso di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria o motivi umanitari*

##### *a) Rilascio e rinnovo*

In seguito alla decisione della commissione, la questura rilascia:

- 1) il permesso di soggiorno per asilo politico, al titolare dello status di rifugiato: tale permesso ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza <sup>151</sup>;
- 2) il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, al titolare dello status di protezione sussidiaria: tale permesso:
  - ha una durata di 5 anni <sup>152</sup>;
  - è rinnovabile ad ogni scadenza, previa verifica, da par-

---

<sup>150</sup> Se il MSNA compie 18 anni senza avere ancora ricevuto l'esito della domanda d'asilo e vi è il rischio che riceva un diniego senza neanche il riconoscimento della protezione umanitaria, può essere utile inviare la richiesta di parere alla DG Immigrazione presso il Ministero del lavoro (v. par. 1.4.2), in modo da consentirgli – in caso di diniego della domanda d'asilo – di richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione entro 60 giorni dal compimento dei 18 anni. Le questure in genere non accettano questo tipo di richiesta, ma è comunque diritto del neomaggiorenne depositare l'istanza e presentare ricorso contro l'eventuale rigetto.

<sup>151</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 23, comma 1.

<sup>152</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 23, comma 2.

te della commissione territoriale, della permanenza delle condizioni che hanno determinato il riconoscimento della protezione sussidiaria;

- talvolta al rinnovo la questura richiede il passaporto; se sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di origine, il permesso di soggiorno deve comunque essere rinnovato;
  - può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, in presenza dei requisiti (lavoro; alloggio; possesso del passaporto o di un titolo di viaggio).
- 3) il permesso di soggiorno per motivi umanitari:
- ha una durata di 2 anni <sup>153</sup>;
  - è rinnovabile previa verifica, da parte della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione umanitaria;
  - spesso al rinnovo la questura richiede il passaporto;
  - può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, in presenza dei requisiti (lavoro; alloggio; possesso del passaporto o di un titolo di viaggio).

*b) Lavoro, iscrizione anagrafica, viaggi all'estero, rientro nel Paese d'origine e ricongiungimento familiare*

- 1) Lavoro: i permessi di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria e per motivi umanitari consentono di lavorare.
- 2) Iscrizione anagrafica: i titolari di permesso di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria o motivi umanitari sono iscritti all'anagrafe come residenti a parità di condizioni con i cittadini italiani, anche in assenza di passaporto o documento equipollente <sup>154</sup>.
- 3) Viaggi all'estero: per viaggiare all'estero, non è sufficiente il permesso di soggiorno, ma è necessario avere un passa-

---

<sup>153</sup> D.p.r. n. 21/2015, art. 14, comma 4.

<sup>154</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 6, comma 7; «Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale», pubblicate dal Ministero dell'Interno unitamente al Servizio Centrale SPRAR, ASGI, UNHCR e ANUSCA: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc\\_lineeguida.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf), pp. 35-38.

porto o un apposito documento rilasciato dalla questura denominato documento di viaggio o titolo di viaggio:

- al titolare dello status di rifugiato, la questura rilascia il documento di viaggio <sup>155</sup>;
- al titolare di protezione sussidiaria, la questura rilascia un titolo di viaggio, se sussistono fondate ragioni che non gli consentono di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di origine <sup>156</sup>; altrimenti dovrà richiedere il passaporto al consolato/ambasciata del suo Paese d'origine;
- il titolare di protezione umanitaria: ha diritto di ottenere un titolo di viaggio come i titolari di protezione sussidiaria <sup>157</sup>, ma di fatto molte questure non lo rilasciano; l'interessato ha diritto di presentare ricorso.

4) Rientro nel Paese d'origine:

- se il titolare dello status di rifugiato ritorna nel Paese d'origine, perde tale status <sup>158</sup>;
- se il titolare di protezione sussidiaria o umanitaria ritorna nel Paese d'origine, vi è il rischio che tale circostanza possa essere valutata negativamente ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o umanitaria.

È importante che il richiedente sia informato che, se otterrà lo status di rifugiato, l'eventuale rientro nel Paese d'origine ne comporterà, di regola, la perdita, e che non è possibile «scegliere» la protezione sussidiaria o umanitaria al posto dello status di rifugiato.

5) Ricongiungimento familiare:

- il MSNA titolare di un permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria può chiedere il ricongiungimento del genitore in Italia, senza dover rimostrare requisiti di reddito e alloggio <sup>159</sup>;

---

<sup>155</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 24, comma 1

<sup>156</sup> D.lgs. n. 251/2007, art. 24, comma 2; Circolare del Ministero degli Affari Esteri n. 48 del 31.10.1961; Circolare del Ministero dell'Interno n. 300 del 24.2.2003.

<sup>157</sup> Circolare n. 48 del Ministero degli Affari Esteri del 31.10.1961; Circolare del Ministero dell'Interno n. 300 del 24.2.2003.

<sup>158</sup> D.lgs. n. 251/2007, art.9, comma 1.

<sup>159</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 29-bis, comma 1 e 3; D.lgs. 251/07, art. 22, comma 4.

- al MSNA titolare di un permesso per motivi umanitari non è invece riconosciuto il diritto al ricongiungimento del genitore.

#### *1.5.7. Le notifiche e l'assistenza legale*

Tutte le comunicazioni relative alla richiesta di protezione internazionale vengono inviate al domicilio del richiedente, comunicato in Questura al momento della verbalizzazione del C3. Il tutore deve comunicare ogni eventuale modifica del domicilio o della residenza del minore richiedente asilo alla questura competente per il vecchio domicilio/residenza e alla questura competente per il nuovo domicilio/residenza <sup>160</sup>.

Gli atti e i provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (convocazione per l'audizione da parte della commissione territoriale, decisione della commissione territoriale ecc.) vengono attualmente notificati presso la questura <sup>161</sup>. Il tutore deve essere presente al momento della notifica.

Tutte le comunicazioni concernenti il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono rese al richiedente nella prima lingua da lui indicata, o, se ciò non è possibile, in lingua inglese, francese, spagnola o araba, secondo la preferenza indicata dall'interessato <sup>162</sup>.

Il richiedente asilo può essere assistito da un avvocato nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il richiedente asilo deve essere assistito da un avvocato.

Il MSNA coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore o, qualora non sia ancora stato nominato, il rappresentante legale della struttura di accoglienza in quanto esercente i poteri tutelari

---

<sup>160</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 5, comma 1; D.lgs. 25/2008, art. 11, comma 2

<sup>161</sup> Il d.l. 13/2017 ha previsto che la notifica debba essere effettuata non più dalla questura ma dal responsabile della struttura di accoglienza. L'applicazione di tale nuova procedura, tuttavia, è stata sospesa dal Ministero dell'Interno.

<sup>162</sup> D.lgs. n. 25/2008, art. 10, comma 4.



in via provvisoria, e di avvalersi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento <sup>163</sup>.

#### *1.6. Il ricongiungimento del MSNA richiedente asilo a parenti residenti in altri Stati europei*

Se un minore straniero non accompagnato desidera ricongiungersi a un parente stretto (genitore, fratello/sorella, zio/a o nonno/a) regolarmente soggiornante in un altro Stato europeo, ha diritto, a determinate condizioni, di essere trasferito regolarmente in quello Stato ai sensi del Regolamento Dublino <sup>164</sup>.

Tale diritto non vale per il ricongiungimento a parenti più lontani (ad es. cugini) o nel caso in cui il parente non sia regolarmente soggiornante.

In estrema sintesi, la procedura per il ricongiungimento funziona nel modo seguente:

- a) Il minore presenta domanda d'asilo in Italia e dichiara di avere un parente (genitore, fratello/sorella, zio/a o nonno/a) regolarmente soggiornante in un altro Stato europeo con il quale vorrebbe ricongiungersi.
- b) Il tutore firma il consenso all'avvio della procedura di ricongiungimento.
- c) La questura trasmette la richiesta all'Unità Dublino, un ufficio del Ministero dell'Interno che ha sede a Roma.
- d) L'Unità Dublino italiana trasmette la richiesta all'Unità Dublino dello Stato dove risiede il parente, che verifica i requisiti richiesti per il ricongiungimento familiare.
- e) Se l'Unità Dublino dello Stato dove risiede il parente ritiene che siano soddisfatti i requisiti, comunica all'Unità Dublino italiana l'accettazione della domanda di ricongiungimento.

---

<sup>163</sup> D.p.r. n. 115/2002, art. 76, comma 4-quater.

<sup>164</sup> Il Regolamento Dublino III (n. 604/2013) stabilisce i criteri per l'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare ogni domanda di asilo presentata sul territorio europeo. Le norme stabilite dal Regolamento valgono per i 28 Stati dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria), cui si aggiungono altri 4 Stati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein).

- f) In tal caso l'Unità Dublino italiana dispone il trasferimento, l'Autorità giudiziaria che ha nominato il tutore dà l'autorizzazione, e la questura organizza il trasferimento (i costi sono a carico dello Stato). Se possibile, il tutore accompagna il minore nello Stato dove risiede il parente (i costi di viaggio del tutore non sono però coperti dallo Stato).
- g) Se invece l'Unità Dublino dello Stato dove risiede il parente ritiene che i requisiti non siano soddisfatti, rifiuta la richiesta, e il minore non potrà essere trasferito.

I principali requisiti che devono essere verificati sono:

- a) il legame familiare, da dimostrarsi possibilmente attraverso documenti; spesso tuttavia il minore e il parente non hanno alcun documento idoneo a dimostrare il legame familiare; in tali casi, vengono talvolta accettati elementi di prova quali testimonianze, fotografie, relazioni psico-sociali relative all'osservazione dei colloqui via Skype tra il minore e il parente ecc.; in altri casi, invece, viene richiesto l'esame del DNA <sup>165</sup>;
- b) la regolarità del soggiorno del parente e, nel caso di zii o nonni, la capacità del parente di prendersi cura del MSNA;
- c) il consenso scritto del parente al ricongiungimento <sup>166</sup>.

Gli accertamenti nello Stato in cui risiede il parente vengono svolti dalle autorità competenti di tale Stato ed eventualmente dall'OIM, che ha una convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per svolgere le indagini familiari.

La maggior parte dei MSNA, tuttavia, non seguono la procedura regolare di ricongiungimento, ma tentano di raggiungere autonomamente lo Stato dove risiede il parente, attraversando ir-

---

<sup>165</sup> Effettuare l'esame del DNA è piuttosto costoso. Per i MSNA accolti nei progetti SPRAR, tali costi possono essere coperti dal progetto, mentre negli altri casi in genere sono a carico degli interessati.

<sup>166</sup> Per approfondire si vedano: Schema *PROCESSO DI RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE PER I MINORI RICHIEDENTI ASILO NEL QUADRO DEL REGOLAMENTO EU 604/2013 («DUBLINO III»)* elaborata dall'Unità Dublino Italiana con la Rete degli Esperti della Rete Nazionale PRUMA: [http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/OIM\\_PRUMA%20\\_Procedura\\_Ricongiungimento\\_%20Familiare\\_Italia.pdf](http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/OIM_PRUMA%20_Procedura_Ricongiungimento_%20Familiare_Italia.pdf); ASGI, «Posso andare in uno Stato europeo diverso dall'Italia?» Scheda per operatori che lavorano con richiedenti asilo: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Posso-andare-in-uno-Stato-Europeo-diverso-dall'Italia.aspx>

regolarmente le frontiere interne all'UE. Se il minore presenta domanda d'asilo in tale Stato, non potrà essere rinvio in Italia, in quanto, ai sensi del Regolamento Dublino, ai MSNA non si applica la norma generale in base a cui i richiedenti asilo che entrano in uno Stato e successivamente si recano in un secondo Paese possono essere rinvio nello Stato di primo ingresso. Il minore potrà dunque restare nello Stato di destinazione fino alla conclusione della procedura riguardante la sua domanda d'asilo. Ciò vale in generale, anche per i MSNA che non hanno parenti nello Stato di destinazione.

Dal 2015, tuttavia, l'attraversamento irregolare delle frontiere interne all'Unione Europea è diventato sempre più difficile, a causa della sospensione della Convenzione di Schengen da parte di diversi Paesi e alla reintroduzione di fatto di controlli sistematici in frontiera. Negli ultimi anni, un elevato numero di MSNA sono stati fermati alle frontiere con la Francia, la Svizzera e l'Austria e sono stati respinti in Italia. I respingimenti, specie se ripetuti, creano nei minori situazioni di fortissimo stress e traumi.

Inoltre, il tentativo di raggiungere irregolarmente altri Stati europei espone i minori a gravi rischi di tratta, abuso e sfruttamento e talvolta di morte: alcuni minori sono rimasti uccisi, investiti da un tir a Ventimiglia o da un treno a Bolzano, e molti hanno rischiato la vita tentando di attraversare a piedi il Colle della Scala in inverno.

Perché la maggior parte dei MSNA non seguono la procedura regolare di ricongiungimento?

Molti minori non sono informati del diritto di ricongiungersi regolarmente con i parenti.

Anche coloro che ricevono adeguate informazioni in genere scelgono la via irregolare, perché la procedura regolare di fatto impiega un tempo lunghissimo, anche più di un anno. Ai sensi del Regolamento Dublino, la procedura per determinare se il MSNA richiedente asilo debba essere trasferito in un altro Stato ai fini di ricongiungimento familiare e per effettuare il trasferimento può durare un periodo massimo di 11 mesi.

Inoltre, spesso la procedura viene avviata dopo mesi dal momento in cui il MSNA ha espresso la volontà di ricongiungersi al parente, a causa dei ritardi nella verbalizzazione della domanda d'asilo o nella trasmissione della domanda all'Unità Dublino.

In alcuni casi la domanda non viene proprio inviata all'Uni-

tà Dublino, a causa di errori nella registrazione della domanda <sup>167</sup>. Tale ritardo è particolarmente grave in quanto, se l'Unità Dublino italiana non invia la richiesta all'Unità Dublino dell'altro Stato entro tre mesi dalla verbalizzazione della domanda d'asilo, il minore perde il diritto al ricongiungimento.

Il tutore può svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere il ricongiungimento regolare del minore al parente residente in un altro Stato europeo, in particolare:

- informando il MSNA rispetto a tale diritto;
- supportando il minore nel presentare la domanda d'asilo e nel richiedere in quella sede il ricongiungimento;
- verificando che le procedure siano svolte correttamente <sup>168</sup>;
- sollecitando il rapido svolgimento di ogni fase della procedura;
- facilitando i contatti del minore con il parente e la raccolta della documentazione volta a dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti per il ricongiungimento;
- sostenendo psicologicamente il minore nella lunga attesa.

## **2. I MSNA vittime di tratta**

di *Alessandra D'Angelo*

Quando si parla di tratta degli esseri umani si intende il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, con lo scopo di sfruttamento.

Lo sfruttamento comprende lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o accattonaggio, sfruttamen-

---

<sup>167</sup> In particolare, molte questure inseriscono erroneamente la domanda d'asilo con richiesta di ricongiungimento nel sistema informatico «Vestanet» anziché nel sistema «Dublinet», con la conseguenza che la procedura di ricongiungimento non viene avviata.

<sup>168</sup> Ad esempio, è fondamentale che il tutore verifichi, al momento della compilazione del C3, che il funzionario stia inserendo la domanda nel sistema «Dublinet» anziché nel «Vestanet».

to di attività illegali (borseggio, traffico di stupefacenti), il prelievo di organi, l'adozione illegale internazionali o il matrimonio forzato.

La condotta criminale prevede dunque tre elementi indispensabili: l'azione (il reclutamento e il trasporto dal paese di origine a quello di destinazione); l'impiego di mezzi di coercizione della volontà della vittima; con il fine di sfruttare la stessa.

La tratta di esseri umani (*trafficking of human beings*) non deve essere confusa con il traffico dei migranti (*smuggling*), ovvero quando è lo straniero a rivolgersi volontariamente al trafficante, previo pagamento di una somma (generalmente prima di partire), per ottenere un servizio specifico (il trasporto fino al paese di destinazione). La relazione tra il migrante e il trafficante quindi cessa con l'arrivo del migrante a destinazione o dove stabilito, mentre le vittime di tratta devono ripagare il debito contratto con i propri sfruttatori una volta giunte nel Paese di destinazione, attraverso il proprio sfruttamento.

Il nostro ordinamento giuridico prevede, oltre alle norme di contrasto al fenomeno della tratta, alcune disposizioni specifiche a tutela delle vittime <sup>169</sup>.

### *6.1. Riduzione o mantenimento in schiavitù (Art. 600 c.p.)*

È la condotta volta a esercitare su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o a ridurre o mantenere una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio

---

<sup>169</sup> Il contesto normativo si articola in tre livelli. Al livello internazionale appartengono il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Palermo 2000) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Varsavia 2005), ratificata con Legge 108/2010. Nel livello europeo sono comprese la Dir. EU 2004/81 sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani e la Dir. EU 2011/36 Prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Infine, a livello nazionale si possono invece citare il D. Lgs. 24/2014 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, la Legge 228/2003 Misure contro la tratta di persone; l'art. 18 D. Lgs. 286/98 Soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 27 D.P.R. 394/99) e Piano Nazionale Antitratta 2016 – 2018, l'art. 17, c. 2, Legge n. 47/2017 e il D.P.C.M. 234/2016 sui meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta.

o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

## *6.2. Tratta di persone (Art. 601 c.p.)*

È la condotta volta a reclutare, introdurre nel territorio dello Stato, trasferire anche al di fuori di esso, trasportare, cedere l'autorità sulla persona, ospitare una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizzare le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.

Il consenso della vittima è irrilevante se la condotta è posta in essere con metodi coercitivi; è bene sottolineare che, nel caso di vittime di tratta minori di età il loro consenso è sempre irrilevante, ancorché non siano stati utilizzati i predetti mezzi coercitivi.

Quando si parla di una posizione di vulnerabilità deve intendersi quella situazione in cui la persona non ha altre scelte effettive se non cedere all'abuso di cui è vittima (art. 2, c. 2, Dir. 2011/36/UE).

## *6.3. Art. 3 della Legge Merlin (l.n. 75/58)*

Punisce la condotta di chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare o di agevolare l'esercizio della prostituzione; o la induca alla prostituzione, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità; o induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato al fine di esercitarvi la prostitu-

zione; o che in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui.

Con riguardo alle norme a tutela delle vittime della tratta, invece, si segnalano i seguenti strumenti giuridici: il permesso per motivi di protezione sociale; la protezione internazionale e umanitaria.

#### *6.4. Permesso per motivi di protezione sociale (Art. 18 D. Lgs. 286/98)*

Tale permesso permette alla vittima di sottrarsi alla condizione di sfruttamento, ricevendo un supporto in un percorso di inserimento sociale. Va precisato che, per ragioni riconducibili alle esigenze di riservatezza della vittima, sul permesso di soggiorno non comparirà la dicitura “per protezione sociale”, ma bensì “per motivi umanitari”.

Gli elementi giuridici che devono sussistere al fine del rilascio per permesso di soggiorno in parola sono due:

- in Italia la vittima deve aver subito violenza o grave sfruttamento nell’ambito delle fattispecie di reato di cui all’art. 3 Legge n. 75/58 (sfruttamento della prostituzione altrui) o per tutti i reati di cui all’art. 380 c.p.p. (ovvero i reati più gravi per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza di reato, tra i quali rientrano i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., di cui sopra);
- deve sussistere un pericolo concreto, grave ed attuale per l’incolumità della vittima o dei propri familiari rimasti in patria, riconducibile al tentativo della stessa di sottrarsi al condizionamento degli sfruttatori o per le dichiarazioni rese nell’ambito del procedimento penale avviato)

La normativa prevede 2 distinte modalità di ottenere tale permesso, il cd. “doppio binario”. Anzitutto si prevede un percorso giudiziario: la vittima denuncia i propri sfruttatori (collaborazione con le autorità giudiziarie nel corso delle operazioni di polizia per i reati di cui all’art. 3 Legge 75/1958 o per uno dei reati indicati nell’art. 380 c.p.p.). In alternativa si prevede un percorso sociale, in cui l’accertamento dello sfruttamento della vittima avviene ad opera dell’ente locale o dell’associazione attuatore del programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale delle vittime, che prende in carico la vittima (adesione della vittima la programma di assistenza ed integrazione sociale).

A seconda del percorso intrapreso, il permesso di soggiorno sarà concesso previo parere favorevole del Pubblico Ministero (percorso giudiziario) o dell'ente (percorso sociale), in base alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale (che non significa, tuttavia, attribuire un valore premiale a tale permesso, che non dovrà essere rilasciato solo a fronte della denuncia dell'organizzazione criminale da parte della vittima).

Il permesso ha una durata iniziale di 6 mesi, rinnovabile per 1 anno e convertibile in studio o lavoro; il permesso può essere revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile o se vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

La vittima di tratta che presenta istanza per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 D. Lgs. 286/98 avrà diritto ad accedere al "Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime" (art.18, c. 3 bis, D. Lgs. 286/98), che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza sanitaria (così come previsto dall'art. 13 l. n. 228/2003) e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale.

Ai minori vittime di tratta devono essere riservate maggiori tutele specifiche e, in particolare, come indicato dall'art. 4 del D. Lgs. 24/2014, le stesse devono essere informate adeguatamente sui propri diritti, inclusa la possibilità di accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

### 6.5. Protezione internazionale

Le Linee Guida dell'UNHCR relativa all'applicazione dell'art. 1(A) 2 alle vittime della tratta e alle potenziali vittime, pubblicate nel 2006, hanno espressamente ammesso la possibilità di riconoscere lo *status* di rifugiato alle vittime di tratta qualora sussistano due elementi.

Il primo è il *fondato timore di essere oggetto di persecuzione nel Paese d'origine*, derivante da: gravi violazioni dei diritti umani (forme di schiavitù o sfruttamento legate al genere); ritorsioni e minacce nei confronti propri confronti o verso i familiari rimasti in patria; rischio di essere nuovamente ritrafficate; emarginazione o discriminazioni in quanto ex prostitute (da parte della comunità o delle autorità).



In secondo luogo, tale persecuzione deve essere riconducibile all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale (donne vittime o potenziali vittime della tratta).

Da ultimo è bene evidenziare come l'art. 10 del D. Lgs. 24/2014 abbia previsto specifiche misure di coordinamento tra le amministrazioni che si occupano di vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo, individuando specifici meccanismi di rinvio (*referral*) tra i due sistemi (si vedano in particolare le Linee Guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral, adottate dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo il 30/11/2016 (<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf>)).

Alcuni indicatori della tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale sono<sup>170</sup>: la difficoltà nel riferire dettagli del viaggio (il tragitto, le modalità, le tappe); il mancato pagamento del viaggio/debito; le false promesse di lavoro, costrizione o approfittamento situazione di vulnerabilità/necessità; il rito *woodoo* prima della partenza; la poca chiarezza sul luogo di sbarco o ingresso e ai successivi spostamenti in Italia; le segnalazioni del richiedente effettuate nel corso di controlli di polizia per contrastare l'attività di meretricio; la persona richiedente appare palesemente minorenne ma si dichiara maggiorenne; la disponibilità di denaro; le uscite per lunghi periodi ingiustificate; l'abbigliamento succinto; i comportamenti anomali, che possono far ritenere che la stessa sia controllata, subisca minacce o pressioni, o che addirittura sia indotta in una situazione di sfruttamento; il racconto contraddittorio o con parziali omissioni; il racconto stereotipato.

---

<sup>170</sup> Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento (all. 2 PNA 2016–2018), <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2874/allegato-2-linee-guida-rapida-identificazione.pdf>

### 3. Testimonianza: la storia di Ibrahim

di Barbara Mauri e Stefano Tenchini <sup>171</sup>

*Lavorare con i MSNA è come camminare sul filo dell'equilibrista senza rete di sicurezza, ci si muove in un intreccio di norme che cambiano più velocemente delle altre, che si nascondono nei posti più impensati (in una legge finanziaria per esempio), di procedure poco chiare o assolutamente oscure.....insomma, spesso impariamo a fare solo facendo ed a volte riusciamo a camminare, in equilibrio, fino al fondo del filo, senza cadere.*

*Ci è stato chiesto di riportarvi una storia, a titolo di esempio ed abbiamo scelto appositamente una storia di quelle dove nessuno sapeva come arrivare al fondo del filo.*

*Ibrahim <sup>172</sup>, cittadino ivoriano viene fermato nel dicembre 2015 dalla Polizia francese durante il tentativo di passare la frontiera a bordo di un pullman sul quale era salito a Torino. Viene affidato ai colleghi di Bardonecchia che, a loro volta, lo hanno accompagnato quel giorno stesso presso il Centro XXXXX di Susa.*

*Come da protocollo, la struttura ne segnala la presenza al Servizio sociale del Consorzio e gli assicura l'ospitalità per il periodo necessario all'individuazione di un'alternativa residenziale consona alla sua minore età. Ibrahim, in base a quanto da lui dichiarato e riscontrato attraverso i documenti, è un ragazzo di sedici anni che parla il francese, lingua ufficiale della Costa d'Avorio, ed è di religione musulmana. Fin dai primi contatti, si è mostrato estroverso, loquace e collaborante per il desiderio di trovare aiuto nella costruzione del proprio futuro.*

*Il ragazzo ha con sé la fotocopia dell'estratto dell'atto di nascita, rilasciato dal Registro dello Stato Civile del Comune di Anyama, che ne conferma la data di nascita da lui dichiarata.*

*Alcuni giorni dopo, a seguito di una telefonata del minore al cellulare di un amico in Francia, pervengono tramite e-mail al Consorzio il suo certificato di nazionalità ivoriana e la carta di identità di sua madre, sig.ra S. M. Sarebbe stata la madre*

<sup>171</sup> Intervento orale effettuato in occasione del primo corso di formazione per aspiranti tutori volontari presso il Campus Luigi Einaudi, Torino, in data 18 novembre 2017.

<sup>172</sup> Il nome del ragazzo è ovviamente fittizio e sono stati eliminati o cambiati alcuni riferimenti che potevano consentirne l'identificazione.

*stessa, che sente Ibrahim attraverso il cellulare, ad aver consegnato questi documenti al comune amico, nella speranza che il figlio, ormai già da tempo lontano da casa, potesse raggiungerlo in Francia e ritirarli per regolarizzare lì la propria presenza.*

*Il ragazzo afferma che la propria vita personale e familiare ha avuto un brusco tracollo dopo la morte del padre, commerciante, avvenuta quand'egli era appena tredicenne e quindi, indicativamente, nel 2012. Egli sarebbe infatti l'unico figlio nato dalla seconda moglie del padre e, divenutone orfano, patì le reazioni espulsive molto violente da parte dei parenti paterni, tesi a perseguire unicamente gli interessi del primogenito, ventenne e unico fratello di Ibrahim.*

*Non solo si accanirono contro la giovane vedova negandole gli aiuti di cui avrebbe avuto bisogno per sopravvivere ma addirittura interferirono nella sua convivenza con il figlio minorenne, pretendendo di impossessarsi del frutto del suo lavoro di commerciante e inducendola a lasciare l'abitazione di famiglia e ad allontanare Ibrahim da sé, con minacce all'incolumità di entrambi. D'accordo con la madre, il ragazzo avrebbe pertanto interrotto la frequenza della scuola francese, i cui costi erano diventati insostenibili, e si sarebbe suo malgrado persuaso a intraprendere precocemente, a soli tredici anni di età, la via dell'esilio, intrattenendo con sua madre, che non vede ormai da tre anni, solo contatti via cellulare.*

*Il suo allontanamento dalla Costa d'Avorio, provocato, in base a quanto si è appreso, soprattutto dalle gravi tensioni familiari e parentali, è tuttavia avvenuto contestualmente anche alla guerra civile e alle violenze seguite alle elezioni politiche del 2010, che costarono la vita a oltre tremila cittadini ivoriani. Della madre egli sa che ora vive con una sua sorella nella città di ... e gli sembra stia abbastanza bene.*

*Nella narrazione del suo lungo peregrinare, Ibrahim ha riassunto le tappe più salienti. Avrebbe vissuto un anno in Mali mantenendosi con lo svolgimento di svariati lavori, soprattutto di elettricista, attività in cui vorrebbe perfezionarsi attraverso la frequenza di un corso di formazione professionale. L'esplosione del terrorismo anche nel Mali, come conseguenza della crisi politica scoppiata nel 2012, indusse il ragazzo ad andarsene raggiungendo la Libia dove si fermò all'incirca tre mesi, vivendo sulla propria pelle gli effetti dell'anarchia politica, dell'assenza di regole e di rispetto della dignità uma-*

*na e del razzismo violento riservato ai migranti, soprattutto se provenienti da paesi sub-sahariani, spesso ridotti in schiavitù.*

*Non appena gli fu possibile, al costo di 600 euro, si imbarcò su un battello che dopo una settimana approdò a Lampedusa. Trascorse in Sicilia all'incirca due mesi, dei quali ha riferito una percezione di smarrimento e di abbandono per non essersi sentito accolto e aiutato a integrarsi. Trasferitosi a Foggia, sembra abbia trascorso l'estate 2015 lavorando come bracciante nei campi alla raccolta di pomodori e pernottando in baracche insieme ad altri giovani come lui. I rigori dell'inverno e l'impossibilità di sopravvivere all'addiaccio, lo spinsero a rimettersi in viaggio verso il Nord.*

*Dal 2015 ad oggi Ibrahim ha conseguito la licenza media, mediante la frequentazione al corso del CPIA, frequentato un corso professionale di elettricista della durata di due anni (concluderà quest'anno), praticato atletica a livello agonistico e ottenuto in commissione territoriale la protezione internazionale con lo status di rifugiato.*

*Da qui in avanti la storia è raccontata in prima persona dall'assistente sociale che ha affiancato Ibrahim in questa avventura*<sup>173</sup>.

*Il ricongiungimento familiare*

*Ibrahim ha richiesto il ricongiungimento con la madre.*

*Si è proceduto quindi ad analizzare la normativa, riscontrando in effetti che questa ipotesi era chiaramente contemplata dall'art. 29 bis comma terzo del D. Lgs. 286/98 (introdotto dal D.Lgs 5/2007) che dispone: «Se il rifugiato è un minore non accompagnato, è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado».*

*«È fatta!», ho pensato. E invece, il filo si era trasformato in una intricata matassa.*

*Il primo ostacolo da superare è stato l'essere i primi a richiedere alla Prefettura competente il ricongiungimento ex art. 29 comma 3: tra i vari moduli disponibili per presentare l'istanza infatti, quello apposito per questo tipo di ricongiungimento non era ancora stato creato!*

---

<sup>173</sup> Il registro della narrazione è volutamente quello dell'ironia; quindi non ce ne vogliano i colleghi che vengono citati e che possono apparire, a prima vista, incompetenti... siamo tutti nelle stesse condizioni e tutti tentiamo, come possiamo, di risolvere le questioni, man mano che ci si presentano.

*Inoltre, lo Sportello Unico per l'Immigrazione accetta unicamente istanze presentate on-line dall'avente diritto, che deve prima registrarsi sul sito istituzionale. Piccolo problema: il sito consente la registrazione unicamente ai maggiorenni. Quindi, non è possibile far presentare la domanda a Ibrahim.*

*Richiedo la possibilità di presentare istanza per iscritto: negata.*

*Mi propongono di compilare il modulo GN (modulo per Genitore Naturale) inserendo i miei dati, fingendo di essere il genitore che compila l'istanza per conto del figlio.*

*Va bene, proviamo. Purtroppo la cosa non risulta fattibile per i seguenti motivi: nell'istanza on-line mi viene chiesto da che paese straniero provengo e di che permesso di soggiorno sono in possesso...(va bene alterare qualche dato a fin di bene...ma qui si tratta di pura fantasia, inoltre incompatibile con il mio codice fiscale, che devo inserire...).*

*Blocco tutto e contatto l'ufficio: dopo una lunga trattativa concertiamo assieme di compilare l'istanza come se fosse Ibrahim a redigerla da maggiorenne, alterando unicamente la sua data di nascita: inserisco che è nato nel 98 invece che nel 99, così il sistema accetta l'iscrizione, l'istanza arriva all'ufficio e possiamo ottenere l'appuntamento in Prefettura. Lì poi sarebbe stato possibile correggere la data, cosa che è stata fatta.*

*Finalmente...istanza presentata!*

*La madre ottiene il nulla osta dalla Prefettura, viene fornita la documentazione opportuna all'ambasciata di Abidjan in Costa D'Avorio e la madre ottiene il visto d'ingresso: la signora ha acquisito il diritto ad entrare in Italia regolarmente.*

*Ok, la signora può arrivare. Ma come?*

*Attiviamo un PASS (attuale nome delle Borse Lavoro) a tariffa piena e per un bel po' di mesi (siamo partiti per tempo...tutto l'iter per ottenere il visto della madre non era ancora concluso).*

*Ibrahim lavora, mette da parte i soldi, e riesce così ad acquistare il biglietto per la mamma.*

*Incappiamo presto però in un ulteriore intoppo. Dove la accogliamo quando sarà in Italia? Avevo dato per scontato che fosse possibile inserirla nell'accoglienza diffusa in Valle come richiedente protezione internazionale.*

*Due giorni prima del suo arrivo faccio la richiesta di autorizzazione in Prefettura ma mi viene obiettato che la signora, entrando con regolare visto, non è inseribile. Faccio*

*notare che lei può comunque richiedere protezione internazionale...qui il diritto tutelato dalla norma è quello del minore (cioè quello di far arrivare un genitore in maniera regolare e sicura), ma questo non toglie niente ai diritti della madre.*

*Il problema comunque resta: se non possiamo accoglierla nel M.A.D. (Micro Accoglienza Diffusa), dove la mettiamo? Inoltre, alla signora spetta il permesso di soggiorno per motivi familiari: rischia di comprometterlo se fa la richiesta di protezione, ottenendo quello per richiedente asilo?*

*Una rapida soluzione in accoglienza la ipotizziamo, ma sarebbe completamente a spese del Consorzio.*

*Chiedo dunque a un'associazione con cui abbiamo sviluppato una stretta e proficua collaborazione, che mi comunica che:*

*- i due percorsi per i due permessi di soggiorno possono coesistere: la signora andrà prima a richiedere il permesso di soggiorno per motivi familiari (presso lo Sportello Unico della Prefettura) e successivamente si recherà in Questura per compilare il famoso modulo C3 e richiedere la protezione internazionale (rigorosamente in quest'ordine, poiché in Prefettura le occorre mostrare il passaporto, mentre poi in Questura le sarà ritirato...semplice no?!?);*

*- mi consigliano nel frattempo di far redigere alla signora una dichiarazione nella quale manifesta la sua intenzione a richiedere la protezione internazionale, da inviare a Prefettura e Questura.*

*Comunico alla Prefettura queste informazioni: si tranquillizzano e, finalmente, autorizzano l'inserimento nel MAD.*

*Intanto, la signora è arrivata a Milano.*

*Ora sì che posso dire «È fatta!». Ma tutto ciò che qui è descritto tra il primo e il secondo «È fatta!» evidenzia a mio avviso tutta una serie di questioni.*

*In primo luogo, l'enorme confusione che vi è nell'ambito dell'immigrazione, dove tutto muta rapidamente, le norme si rinnovano, si accavallano (e non sempre è facile essere aggiornati...). Poi, la fatica istituzionale di recepire le norme e di attuarle, assieme alla difficoltà di assumersi la responsabilità di intraprendere strade nuove. Infine, l'impossibilità di rispondere adeguatamente e prontamente ad un fenomeno come la migrazione, sicuramente antico come l'uomo, ma sempre mutevole nell'intensità dei flussi e nei luoghi coinvolti.*

*Comunque, alla fine la mamma di Ibrahim è arrivata...*

*«È fatta!»*



## CAPITOLO VI

### IL TUTORE

SOMMARIO: 1. La scelta, la nomina e il giuramento del tutore; l'inventario e il rendiconto; la relazione con il giudice durante la tutela, di *Michela Tamagnone e Diego Lopomo*. – 2. I doveri e i diritti del tutore, di *Carlo Bianconi*. – 3. FOCUS: Il processo penale minorile, di *Joëlle Long*.

#### **1. La scelta, la nomina e il giuramento del tutore; l'inventario e il rendiconto; la relazione con il giudice durante la tutela**

di *Michela Tamagnone e Diego Lopomo*

La «tutela» minorile è disciplinata principalmente dal codice civile (artt. dal 343 al 389)<sup>1</sup>.

La nomina del tutore è necessaria per la protezione del minore in tutte quelle situazioni in cui i genitori non siano in grado di esercitare la responsabilità genitoriale, perché entrambi deceduti o perché sottoposti a provvedimento giurisdizionale di esclusione della responsabilità genitoriale (per esempio decadenza) oppure perché lontani e perché c'è stata una separazione come è il caso dei minori stranieri non accompagnati.

La comunicazione al giudice<sup>2</sup>, da parte dei familiari o delle

---

<sup>1</sup> In effetti l'art. 2 comma 1° lett. b del D.Lgs n. 220/2017 prevede che le norme in materia di tutela si applichino ai minori stranieri non accompagnati "in quanto compatibili". Le norme del Codice devono poi essere necessariamente integrate dalle norme delle convenzioni internazionali che proteggono i minori, dalla legge n. 47 del 2017 in materia di minori stranieri non accompagnati, dalla legge n. 184 del 1983 in materia di adozione e affidamento e dalle norme che disciplinano l'immigrazione e la protezione internazionale.

<sup>2</sup> A far data dal 3 marzo 2018 la competenza per il provvedimento di nomina del tutore e per gli altri provvedimenti relativi alla tutela dei MSNA è attribuita non più al giudice tutelare al tribunale per i minorenni e, in partico-



istituzioni previste dalla legge, di uno di questi fatti obbliga il medesimo a dichiarare aperta la tutela e a nominare con decreto il tutore<sup>3</sup>.

Il decreto di nomina ed il giuramento dovranno essere consegnati dal tutore in copia ai vari interlocutori istituzionali (medico di base, servizi territoriali, etc).

Da questo momento e finché non siano venute meno le cause che hanno disposto l'apertura della tutela (tra le quali ovviamente la maggiore età) il giudice<sup>4</sup> sovrintende alla tutela nell'interesse del minore stesso esercitando quando occorre poteri di autorizzazione degli atti o di informazione verso il tutore stesso, ricorrendo alla collaborazione dei servizi socio-assistenziali.

Il giudice competente è quello dove il minore vive in quel momento. Dopo la nomina, il domicilio del minore coinciderà con quello del tutore. Nel caso in cui, quindi, il tutore dovesse trasferire la propria residenza in un comune sottoposto alla giurisdizione di altro tribunale ovvero il giudice dovesse sostituire il tutore con un altro che risiede in un comune sottoposto alla giurisdizione di altro Tribunale, il fascicolo di tutela dovrà essere trasferito presso quest'ultimo. È tuttavia, evidente che per la buona riuscita del progetto di accoglienza del minore straniero non accompagnato, evidentemente già condizionato dal suo vissuto personale, pare opportuno che il tutore volontario che dovesse trasferire la propria residenza presso un comune sottoposto alla giurisdizione di altro tribunale per i minorenni, chieda l'esonero per esigenze di continuità e di vicinanza rispetto al giudice originario.

---

lare al presidente del tribunale per i minorenni o a un giudice da lui delegato (art. 19 comma 5 decr. lgsl. 18 agosto 2015, n. 142, così come modificato dal decr. lgsl. 22 dicembre 2017, n. 220).

<sup>3</sup> È possibile la nomina di un protutore che sostituisce il tutore nei casi di conflitto di interessi tra il tutore ed il minore e collabora alla predisposizione dell'inventario e del rendiconto. La dottrina ammette la nomina di protutore anche per la ipotesi di *temporanea* impossibilità del tutore ad esercitare le proprie funzioni (G. Santarcangelo, *La volontaria giurisdizione*, Giuffrè, Milano, 2003, II, pp. 562 e ss.). Quest'ultimo caso, pare, di gran lunga quello più probabile nel caso di minori stranieri non accompagnati, per i quali evidentemente, le questioni che possono portare ad un conflitto di interessi sono difficilmente prevedibili (si pensi al caso di una lunga vacanza o ad un impegno lavorativo all'estero, a tempo determinato).

<sup>4</sup> Se la tutela è stata aperta dopo il 3 marzo 2018 la competenza è del tribunale per i minorenni; per il caso di tutele già aperte a tale data la competenza rimane invece del giudice tutelare.

La scelta del tutore è un momento fondamentale in quanto permette di individuare il soggetto più idoneo alla cura degli interessi del minore: per questo motivo occorre, per quanto possibile, ascoltare il minore stesso scegliendo come tutore colui che sia in grado di istruirlo ed educarlo (analogamente a quanto potrebbero fare i genitori) tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni e delle aspirazioni del medesimo.

La legge stabilisce i criteri di scelta del tutore: in primo luogo occorre valutare l'indicazione fornita dagli stessi genitori con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata. Se manca o se per gravi motivi non si può dare corso alla volontà espressa dai genitori, il giudice sceglie tra i parenti prossimi o gli affini del minore o in subordine, tra persone estranee alla cerchia familiare di condotta ineccepibile. In ultima istanza il giudice può nominare il servizio pubblico che fornisce le prestazioni socio-assistenziali al minore. Dal 2017 la legge prevede che presso ogni tribunale per i minorenni sia istituito un «elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato» (art. 11 legge n.47 del 2017)<sup>5</sup>. A tale elenco il giudice potrà dunque fare riferimento per la nomina del tutore, qualora non vi sia stata designazione da parte dei genitori o non vi siano familiari o conoscenti disponibili e idonei. Solo nel caso in cui non vi siano tutori volontari disponibili o qualora specifiche e documentate ragioni rendano preferibile nell'interesse del minorenne deferire la tutela all'ente pubblico, quest'ultimo potrà essere nominato.

Con il giuramento il tutore assume formalmente l'incarico, che è obbligatorio, salvo i casi di esonero o rimozione, e gratuito<sup>6</sup>, qualificandosi per l'alto livello di solidarietà e altruismo.

---

<sup>5</sup> Il tutore volontario del minore straniero non accompagnato deve dunque avere un'adeguata formazione iniziale e continua, una forte motivazione a prendersi carico del percorso di vita del minore, ma anche la capacità di saper lavorare, con spirito critico e propositivo, in una logica di rete con i servizi socio-assistenziali e sanitari, con le comunità che accolgono i minori, con le famiglie affidatarie, con l'Autorità giudiziaria.

<sup>6</sup> La legge permette al giudice tutelare di assegnare al tutore un equo indennizzo tenuto conto della consistenza patrimoniale e della complessità della gestione. È evidente che nel caso di minori sarà assai improbabile il riconoscimento di tale prestazione economica.

Il primo atto che il tutore deve compiere è la redazione dell'inventario dei beni a cura di un notaio o della cancelleria: atto che serve ad identificare con certezza la consistenza patrimoniale del minore della quale dovrà occuparsi il tutore. Se, com'è probabile nel caso di minori stranieri non accompagnati, i tutelati non sono titolari di alcun rapporto patrimoniale, la redazione dell'inventario non è obbligatoria. È comunque buona regola che il giudice sappia se il minore percepisce indennità o altre prestazioni a carico di enti previdenziali o assistenziali (indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, ...), allegando i documenti compilati dai servizi. In ogni caso l'obbligo di redigere l'inventario può essere l'occasione di fotografare la situazione del minore sotto il profilo patrimoniale e personale, consentendo al tutore, se non altro, di acquisire consapevolmente cognizione del vissuto del minore.

Il tutore ha la cura, la rappresentanza legale e amministra i beni del minore.

Attraverso i compiti di cura il tutore deve assicurare che i soggetti competenti al mantenimento del minore vi provvedano regolarmente: si tratta in sostanza di prendersi cura del minore coinvolgendo puntualmente i servizi socio-assistenziali e sociali che hanno in carico il minore.

Assume fondamentale importanza tra i compiti di cura, la decisione sulla collocazione del minore, che deve essere autorizzata dal giudice su istanza del tutore in coordinamento con la competenza del tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza prese, e l'espressione del consenso informato ai trattamenti sanitari dei quali il minore necessita<sup>7</sup>, per la quale non necessita di autorizzazione<sup>8</sup>. Relativamente a tale aspetto, il tutore, alla luce dei principi affermati anche nella carta di Nizza (art. 24), dovrà sicuramente sentire il minore e rispettarne, ove possibile, la volontà.

Più in generale, deve essere sottoposta ad autorizzazione del giudice, previa istanza del tutore, ogni decisione sulla collocazione del minore e le decisioni relative ai suoi studi. Inoltre, è

---

<sup>7</sup> Tra i quali assume sicuramente particolare delicatezza l'Interruzione Volontaria della Gravidanza, che ha regole specifiche.

<sup>8</sup> Per un approfondimento sul tema cfr. *infra* FOCUS "Il tutore e il consenso ai trattamenti sanitari sulla persona del minorenne".

soggetta ad autorizzazione, previa istanza del tutore che motivi le ragioni della domanda, l'esercizio dell'azione civile.

Oltre a ciò, il tutore deve informare il giudice circa ogni fatto nuovo relativo al minore, in particolar modo, se si tratta di straniero, l'essersi allontanato dalla comunità che lo ospita.

L'esigenza di coinvolgere il minore stesso nella decisione attraverso il suo ascolto assume rilievo fondamentale, soprattutto se si tratta di minori prossimi alla maggiore età, nella corretta definizione dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni: in questi termini la collaborazione con i servizi territoriali e con il mediatore culturale per i minori stranieri diventa una tappa necessaria per permettere al tutore di definire al meglio la relazione con il minore.

Per rappresentanza legale del minore si intende il potere di compiere in sede civile gli atti che riguardano i diritti e gli interessi del minore, compresi quelli di natura personale.

Alla luce di ciò, il tutore si sostituisce al minore nelle decisioni che lo riguardano, agendo in nome e per conto del minore stesso con riferimento a tutte le decisioni che il minore, in quanto privo della capacità di agire, non può prendere personalmente.

In tal senso il tutore tiene i rapporti con i servizi socio-assistenziali, con i servizi sanitari, con la scuola e la formazione professionale, con gli enti previdenziali e agisce o resiste in giudizio in vece del minore e può costituirsi parte civile nell'interesse del minore in un processo penale e proporre querela.

Inoltre, presenta la domanda per ottenere il permesso di soggiorno per la maggiore età nell'interesse del minore straniero.

Circa l'amministrazione dei beni, che nel caso di minori stranieri non accompagnati sarà assolutamente di poco rilievo, il codice civile disciplina nel dettaglio il regime delle autorizzazioni che il solo giudice tutelare oppure il tribunale previo parere del giudice tutelare devono dare in merito agli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione (artt. 372, 373, 374, 375, 376 c.c.). Tuttavia, come già detto, essendo la tutela del MSNA sostanzialmente un percorso di accompagnamento umano, gli aspetti patrimoniali, per i quali occorre presentare istanza di autorizzazione al giudice sono pressoché inesistenti.

Annualmente il tutore deve presentare apposito rendiconto. Si tratta di un documento che contiene la descrizione dell'andamento della gestione sotto il profilo patrimoniale ma anche, e soprattutto, personale. Attraverso il rendiconto il tutore dimostra

come si è preso cura del minore permettendo al giudice di vigilare periodicamente sull'operato del tutore. La scelta del legislatore di valorizzare la tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati, nella maggioranza dei casi privi di patrimonio da gestire, rende probabilmente necessario pensare a questo strumento in termini di relazione annuale circa la realizzazione del progetto di vita individuale, illustrando e documentando le attività compiute nel percorso di crescita umana del minore (rapporti con la scuola, con i servizi territoriali, ...).

La tutela di norma dura fino alla maggiore età del minore. Può cessare anticipatamente per morte del minore, per matrimonio (caso dell'emancipazione se ultrasedicenne), per riacquisto della responsabilità dei genitori, per adozione del minore, per rimpatrio assistito del minore straniero non accompagnato.

Il tutore può essere sostituito se cessa di esercitare le sue funzioni durante l'apertura della tutela. In particolare si parla di esonero, quando la gestione tutelare diventi particolarmente gravosa (es grave malattia del tutore): il tutore che chiede l'esonero rimane in carica fino al giuramento del tutore sostituito.

Si dice rimozione il provvedimento di sostituzione adottato dal giudice nel caso di tutore negligente, che ha abusato dei suoi poteri, inetto o immeritevole anche per azioni estranee alla tutela. La rimozione, disposta solo dopo aver sentito o citato il tutore, è una vera e propria sanzione infatti il tutore rimosso non potrà assumere nuovo incarico.

Il giudice, può, tuttavia sospendere il tutore, prima della rimozione se vi è il rischio che possa compiere un atto pregiudizievole al minore.

Il tutore, che per qualsiasi motivo, cessi dall'incarico deve consegnare i beni del minore al minore stesso, divenuto maggiorenne, o al nuovo tutore o ai genitori anche adottivi e depositare presso il giudice entro due mesi il rendiconto finale (che segue le stesse regole di quello annuale).

Occorre, infine, fornire alcune indicazioni operative sul corretto modo di rapportarsi al giudice.

Innanzitutto è fondamentale che il tutore abbia un ruolo attivo, nel senso che non deve «delegare» al magistrato le proprie decisioni, ma proporgli le soluzioni migliori valutate, dopo attenta analisi, assieme ai servizi e agli operatori che collaborano nella buona riuscita del progetto di vita del minore. Il buon tutore è colui, inoltre, che sa programmare, per quanto possibile,

la propria attività, perché ha raccolto in maniera puntuale le informazioni utili per l'esercizio dei propri compiti.

Presentare un'istanza o una relazione nel modo corretto, ispirandosi ai principi di completezza, chiarezza e precisione delle informazioni (cronologia dei fatti, collocazione, etc.) costituisce, quindi, un valore aggiunto che mette il magistrato nella condizione di valutare pienamente la situazione o il problema e disporre gli opportuni provvedimenti per il benessere del minore<sup>9</sup>.

In questi termini uffici come quello di Pubblica tutela della Città metropolitana di Torino<sup>10</sup> costituiscono un validissimo supporto nell'orientare e consigliare il tutore rispetto agli atti destinati al giudice (redazione di istanze, relazioni, rendiconti, etc).

## **2. I diritti e i doveri del tutore, la responsabilità**

di *Carlo Bianconi*

Come spiegato nel capitolo che precede, l'esercizio della tutela dei minori è disciplinato, in generale, dagli artt. 343-389 del codice civile<sup>11</sup>.

Tali norme, introdotte nel codice civile del 1942, continuano a trovare integrale applicazione oggi in riferimento alla tutela dei minorenni italiani e dell'Unione europea presenti sul territorio nazionale.

Anche per ciò che concerne, più nello specifico, i minorenni stranieri non accompagnati, l'applicabilità di tale disciplina è oggi ribadita dall'art. 2, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 220/2017 (norma la cui data di entrata in vigore è fissata al

---

<sup>9</sup> È opportuno ricordare che, ai sensi degli artt. 43 e 44 disp. attuative c.c. il giudice tutelare può convocare il tutore per ottenere informazioni o dargli istruzioni.

<sup>10</sup> L'Ufficio di Pubblica tutela della Città metropolitana di Torino (formato da personale di estrazione professionale giuridica e sociale) dal 2012 opera a stretto contatto con l'Ufficio del Giudice tutelare del Tribunale di Torino, avendo sviluppato una particolare competenza rispetto alle tematiche della protezione giuridica dei soggetti fragili e dei minori, facilitando i tutori nel rapporto con il giudice tutelare.

<sup>11</sup> Per approfondimenti sulla tutela dei minorenni in generale, si segnala G. Campese, *Il giudice tutelare e la protezione dei soggetti deboli*, Giuffrè 2008, pagg. 127-247, nonché R. Masoni, *Il giudice tutelare. Le competenze su minori e disabili*, Giuffrè 2018, pagg. 113-204.

03.3.2018<sup>12</sup>), il quale, nel modificare il vigente art.19, comma 5, del D.lgs. 142/2015, aggiunge che tale disciplina troverà richiamo «in quanto compatibile».

Tale clausola di compatibilità pare quanto mai opportuna, alla luce delle ovvie peculiarità che caratterizzano la situazione giuridica, sociale, personale ed esistenziale dei minori stranieri non accompagnati.

Se, peraltro, essa ha ricadute pratiche evidenti sul terreno degli adempimenti imposti al tutore (si pensi alla sfumata, quando non assente, necessità di erezione dell'inventario *ex art.* 362 c.c., o alla sostanziale inutilità di una rendicontazione in senso stretto *ex artt.* 380 e 385 c.c., *etc.*), nondimeno, può affermarsi con buon grado di certezza che la clausola di compatibilità giammai potrà essere invocata al fine di ritenere meno stringenti i doveri e le responsabilità del soggetto chiamato all'ufficio tutelare.

Se si volesse schematizzare, senza semplificare, il presente tema, infatti, dovrebbe dirsi che anche con riferimento ai minori stranieri non accompagnati il dovere del tutore, molto semplicemente, sta e cade con l'obbligo di diligenza ad egli imposto nell'esercizio della tutela, e positivamente disciplinato dagli artt. 382 e (attraverso una interpretazione *a contrario*) 384 c.c..

La diligenza del tutore, a parere di chi scrive, è garantita ed integrata dalla tempestività, dalla incisività, dalla precisione, dalla chiarezza e dalla trasparenza dell'azione del tutore.

Tempestività, ossia prontezza e velocità nell'esercizio dei compiti assegnati (si pensi, a mero titolo di esempio, alla necessità di impugnare in tempo utile un provvedimento negativo della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, con tutto ciò che ne consegue, in relazione al tempestivo conferimento di incarico ad idoneo e capace avvocato

---

<sup>12</sup> Premessa di ordine sistematico: la norma, come noto, fissa in capo al presidente del tribunale dei minorenni (o a un giudice da questi delegato), la competenza funzionale esclusiva per la nomina del tutore e per “*gli altri provvedimenti relativi alla tutela*”, con ciò sottraendo al giudice tutelare ogni *potestas judicandi* in tale ambito, solitamente ad egli istituzionalmente affidato; nel presente lavoro, in ogni caso, si farà un generico riferimento al “giudice”, in considerazione del fatto che, per ragioni di diritto intertemporale, il giudice tutelare continuerà, almeno verosimilmente, ad essere funzionalmente competente a sovrintendere ad ogni tutela di minorenni stranieri non accompagnati aperta antecedentemente al 03.3.2018.

to, ed alla rapida presentazione di domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato).

Incisività, significa che il tutore ha il dovere di rivendicare nei confronti di ogni terzo coinvolto (pubbliche amministrazioni in genere, strutture, centri, servizi, scuole, ospedali, *etc.*) il riconoscimento del proprio ruolo e della propria figura, senza attendere supinamente di essere da questi eventualmente interessato, al verificarsi degli eventi che riguardano il minore.

Precisione e chiarezza, si riferiscono principalmente (ma non solo) ai rapporti con il giudice, ed in specie alla redazione delle istanze, le quali devono essere connotate da sintesi, ma esaustività: il tutore, in altre parole, deve redigere ed inoltrare istanze leggibili, autosufficienti (ossia esaustive, che non costringano il giudice a ricostruire antecedenti logici presupposti delle medesime), possibilmente schematiche, nitide e soddisfacenti dal punto di vista tecnico-giuridico; deve farlo, inoltre, con scrupolosa osservanza dei termini concessi (si pensi alle relazioni annuali o periodiche)<sup>13</sup>.

Trasparenza, infine, significa denunciare prontamente ogni eventuale sopravvenuta causa di esonero, incapacità, o motivo di dispensa dall'ufficio tutelare, al fine di garantire la dovuta

---

<sup>13</sup> Questione spesso sollevata dai tutori, è quella relativa a quali siano, in concreto, le attività il cui compimento deve essere necessariamente autorizzato dal giudice. Pur non potendosi in questa sede fornire esaustiva risposta al quesito, e sottolineandosi come, tendenzialmente, un atteggiamento prudenziale dovrebbe indurre il tutore, per il caso di dubbio, a premunirsi di autorizzazione o, in ogni caso, a sottoporre preventivamente al giudice la questione (anche al solo scopo di ottenere "istruzioni" *ex art. 44 disp. att. c.c.*), può in ogni caso affermarsi che siano sempre condizionate a previa istanza ed autorizzazione: i) la decisione circa la collocazione del minore, *ex art. 371 c.c.*; ii) l'avvio di procedimenti giurisdizionali, *ex art. 374 nr. 5) c.c.*; iii) il compimento di ogni atto a contenuto patrimoniale avente carattere di amministrazione straordinaria (cfr. artt. 372, 374, 375, 376 c.c.). Possono invece ritenersi attività non suscettibili di previa autorizzazione, al contrario: i) la richiesta di rilascio/rinnovo di un titolo abilitativo al soggiorno, e in generale, la gestione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni; ii) la prestazione del consenso o del dissenso informato agli accertamenti ed ai trattamenti sanitari che riguardino il pupillo (cfr. art. 3 D.Lgs 219/2017, in vigore dal 31.1.2018); iii) verosimilmente, la riscossione periodica di indennità o provvidenze assistenziali quali l'indennità di accompagnamento o frequenza, ivi compresi gli arretrati, e le attività ad essa strettamente connesse, come l'accensione di un rapporto regolato in conto corrente o libretto postale o bancario con vincolo pupillare e libero reimpiego (cfr., con riferimento ai minori *in potestate*, ipotesi del tutto analoga, Tribunale Milano, decreto 31 Ottobre 2013, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)).



continuità ed assiduità alla protezione del soggetto debole, senza vuoti di tutela.

La violazione del dovere di diligenza ha una ricaduta tipica, consistente nella rimozione del tutore (se del caso, previa sospensione), ai sensi dell'art. 384 c.c., norma che, peraltro, impone la previa audizione o citazione del medesimo da parte del giudice, con garanzia, dunque, del contraddittorio (il provvedimento di rimozione, inoltre, al pari di ogni altro decreto del giudice, è suscettibile di reclamo, nel termine di dieci giorni dalla comunicazione).

La violazione del dovere di diligenza può inoltre avere un ulteriore corollario, espressamente previsto dalla legge, ossia la responsabilità civile del tutore nei confronti del minore: trattasi di obbligazione *ex lege*, assimilabile ai casi di responsabilità extra-contrattuale (quanto alla prescrizione, cfr. art. 387 c.c.), concessa al nuovo rappresentante legale del minorenne, o al «minore» stesso, una volta raggiunta l'età maggiore.

Si pensi, a titolo esemplificativo dei danni astrattamente cagionabili, al mancato tempestivo inoltro – per negligenza del tutore – di un ricorso avverso un diniego di riconoscimento della protezione internazionale, con conseguenti, notevoli, obblighi risarcitori.

Accanto a tali ipotesi, figurano nell'ordinamento anche fattispecie relative a potenziali responsabilità civili del tutore nei confronti di terzi.

Si fa riferimento, in particolare, alle ipotesi in cui sia il minore a cagionare, ad altri, danni dei quali potrà essere chiamato a rispondere (anche) il tutore.

Tali casi sono fondamentalmente disciplinati dagli artt. 2047<sup>14</sup> e 2048<sup>15</sup> c.c. (alla cui lettura in nota si fa rimando), in

---

<sup>14</sup> «In caso di danno cagionato da persona incapace di intendere o di volere, il risarcimento è dovuto da chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto».

<sup>15</sup> «Il padre e la madre, o il tutore, sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante. I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza. Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto».

relazione ai quali devono essere svolte le precisazioni che seguono.

In primo luogo, le fattispecie prese in considerazione da tali norme, sono senz'altro alternative, e non concorrenti tra loro <sup>16</sup>.

In secondo luogo, i presupposti indefettibili per ritenere la responsabilità dei tutori per il fatto del minore sono rappresentati:

- dall'incapacità di intendere e di volere del minore e della effettiva e concreta sorveglianza sulla di lui persona (quanto alla fattispecie disciplinata dall'art. 2047 c.c.);
- dalla effettiva e non estemporanea coabitazione tra il minore ed il tutore, con conseguente scrutinio, per il caso di danno a terzi, di profili di cd. *culpa in aeducandi* in capo al tutore medesimo (quanto alla fattispecie disciplinata dall'art. 2048 c.c.);
- il tutto, sempre salva la prova, cui è ammesso il tutore eventualmente convenuto, «di non aver potuto impedire il fatto».

Le considerazioni che precedono dovrebbero quindi – almeno tendenzialmente – «tranquillizzare» i tutori, specie volontari, dei minori stranieri non accompagnati: si discute infatti di eventualità destinate ad avere scarsa rilevanza pratica, perlomeno nella gran parte dei casi, con riferimento ad essi (laddove, al contrario, dette previsioni potranno trovare semmai più consueta applicazione nei confronti dei responsabili delle strutture di accoglienza dei minori, o dei singoli operatori).

Accanto alle ipotesi di responsabilità civile appena (sommariamente) tratteggiate, l'ordinamento prevede alcuni casi di responsabilità penale nei quali potrebbero incorrere i tutori «infedeli».

Premessa indispensabile della esposizione, è la considerazione – pacifica – per cui i tutori dei minori svolgono un *munus publicum*, e sono dunque, nell'esercizio delle loro funzioni, a tutti gli effetti dei pubblici ufficiali.

Da ciò, ad esempio, discende che, a fronte di condotte di indebita appropriazione di beni o sostanze del minore di cui abbiano la disponibilità (ipotesi remota, con riferimento ai minori stranieri, in ragione della loro consueta impossidenza, ma pur sempre possibile), essi risponderanno non già del reato di appro-

---

<sup>16</sup> Cfr. Cass. Civ.nr. 2606/1997 e plurime successive conformi.

priazione indebita (art. 646 c.p.), ma del più grave delitto di peculato (art. 314 c.p.<sup>17</sup>).

Allo stesso modo, in quanto pubblici ufficiali, risponderanno del delitto di omissione di atti di ufficio (art. 328 c.p.<sup>18</sup>), nel caso in cui omettano di compiere gli atti relativi al loro incarico e manchino, quindi, di osservare le disposizioni che il giudice abbia loro impartito a tal fine.

Infine, in ragione dei compiti di cura e custodia nell'interesse del minore ad egli affidati dalla legge e dal decreto di nomina, è astrattamente ipotizzabile, in capo al tutore, l'integrazione del delitto di abbandono di persona minore (art. 591 c.p.<sup>19</sup>).

Il rischio, per vero, merita di essere in parte ridimensionato, se sol si ponga mente al fatto che, per andare incontro a responsabilità penale, sarà necessario che ricorrano i seguenti presupposti giuridici: i) *in primis*, il minore vittima di abbandono dovrà essere soggetto infra-quattordicenne; ii) in secondo luogo, «l'abbandono» dovrà consistere in una vera e propria esposizione a pericolo per la vita o per l'incolumità personale del minore, e

---

<sup>17</sup> «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita».

<sup>18</sup> «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa».

<sup>19</sup> «Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Alla stessa pena soggiace chi abbandona all'estero un cittadino italiano minore degli anni diciotto a lui affidato nel territorio dello Stato per ragioni di lavoro. La pena è della reclusione da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale, ed è da tre a otto anni se ne deriva la morte. Le pene sono aumentate se il fatto è commesso dal genitore, dal figlio, dal tutore o dal coniuge, ovvero dall'adottante o dall'adottato.»

non potrà essere integrato dalla semplice occasionalità di visita o dal mero disinteresse (condotte che, peraltro, potrebbero determinare un giudizio di negligenza, ai fini di cui sopra); iii) in ultimo luogo, tale comportamento abbandonico dovrà necessariamente essere sostenuto dal dolo, e non dalla mera colpa, con ciò esigendosi – ai fini della punibilità – la effettiva volontà e rappresentazione, in capo al tutore, di ogni elemento della condotta penalmente rilevante.

La presente breve trattazione merita di essere chiusa con un cenno ai diritti del tutore, non senza premettersi come, per intuitive ragioni connesse alla ricostruzione dell'incarico tutorio in termini di ufficio pubblico, il novero di essi non possa che essere sensibilmente ristretto.

Merita senza dubbio di essere segnalata, ma solo *de jure condendo*, l'iniziativa di alcuni garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza volta a stimolare e garantire, in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati, la previsione di congedi e permessi dall'attività lavorativa subordinata al fine di consentire un più proficuo adempimento dell'incarico<sup>20</sup>; stesso a dirsi, in relazione alla possibile messa a disposizione di assicurazioni sulla responsabilità civile, senza oneri per i tutori, o recanti condizioni economiche di particolare favore.

Sempre con riferimento ai «diritti» spettanti ai tutori, non può non richiamarsi il disposto dell'art. 379, comma 2, c.c. (norma senz'altro applicabile alla misura di protezione in parola)<sup>21</sup>, che disciplina le ipotesi di liquidazione, da parte del giudice, di una equa indennità in favore dei tutori.

Come ovvio, il riferimento al «patrimonio» del minore (*de facto* inesistente nella grandissima parte dei casi di minori stranieri non accompagnati) priverà tale norma di concreta e diffusa applicazione: ad ogni buon conto, per il remoto caso di liquidazione e percezione di detta indennità, è utile ricordare come essa

---

<sup>20</sup> Ad oggi, in materia analoga (estensibilità ai tutori di persone disabili dell'art. 33 l. 104/1992), si è espresso in termini negativi il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, con circolare 15 maggio 2009, n. 41 Prot. 25/I/0007171.

<sup>21</sup> «L'ufficio tutelare è gratuito. Il giudice tutelare tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità da una o più persone stipendiate».

debba considerarsi emolumento compensativo, e non certo retributivo, con conseguente irrilevanza a fini IVA <sup>22</sup>.

Sul punto, sempre in un'ottica *de jure condendo*, merita infine segnalazione un recente provvedimento del Giudice tutelare presso il Tribunale di Benevento <sup>23</sup> con il quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 l. 47/17 «nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, così escludendo di fatto che per i loro tutori possa trovare applicazione l'art. 379, II co., c.c., in chiara violazione dell'art. 3 della Costituzione».

### **FOCUS: Il processo penale minorile e il ruolo del tutore** di Joëlle Long

Può avvenire che i minorenni, indifferentemente italiani o stranieri, delinquano. Se il ragazzino ha meno di 14 anni <sup>24</sup> non è imputabile (art. 97 cod. pen.), ma se socialmente pericoloso, può essere sottoposto a misura di sicurezza (art. 224 cod. pen.). Se invece ha un'età compresa tra i 14 e i 18 anni sarà il tribunale per i minorenni a valutare, con specifico riferimento all'atto commesso, l'imputabilità (art. 98 cod. pen.). In caso negativo, il minore non è punibile, potendo tuttavia il giudizio imporre una «misura di sicurezza» nel caso risulti «socialmente pericoloso» (art. 203 cod. pen.). In caso positivo, qualora il tribunale ritenga il ragazzo capace di intendere e volere (e per i minorenni il riferimento è alla maturità fisio-psichica), il processo potrà avere esiti diversi, solo l'ultimo dei quali, l'ultima spiaggia, sarà la reclusione del reo in un istituto di pena minorile. Potrà infatti essere decisa la rinuncia dello Stato all'applicazione della sanzione penale: per l'irrilevanza del fatto, cioè perché la commissione del reato non era sintomo di un'antisocialità del reo tale da giustificare un allarme sociale; per per-

<sup>22</sup> Cfr. Commissione Tributaria Regionale di Trieste nr. 218/2016.

<sup>23</sup> Ordinanza 19 ottobre 2017;

<sup>24</sup> Quando vi è incertezza sulla minore età dell'imputato, il giudice dispone, anche di ufficio, perizia e qualora, anche dopo la perizia, permangono dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto (art. 8 D.P.R. 22-9-1988 n. 448). Tale normativa deve essere coordinata con la disciplina specifica prevista per l'accertamento dell'età dei MSNA (art. 5 legge n. 47 del 2017).

dono giudiziale, quando il giudice ritenga, alla luce della situazione concreta, che verosimilmente il minore si asterrà nel futuro da commettere reati; per esito positivo della messa alla prova, qualora si sia verificata un'evoluzione positiva della personalità del minorenne nel corso di un'apposita sospensione del procedimento decisa dall'autorità giudiziaria per dare il tempo e l'occasione al ragazzo di dimostrare di avere acquisito la capacità di tenere comportamenti socialmente irrepressibili.

In ogni processo penale l'imputato, maggiorenne o minorenne che sia, ha diritto all'avvocato che verrà pagato dallo Stato qualora, come avviene nella totalità dei casi di MSNA, l'interessato abbia i requisiti per accedere al patrocinio a spese dello Stato (a oggi è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.528,41). Qualora l'avvocato non sia nominato dall'interessato (o dal suo legale rappresentante) viene nominato d'ufficio, dal giudice ovvero, in fase d'indagine, dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria.

Se all'avvocato spetta la rappresentanza processuale del minorenne, il ruolo del tutore dovrebbe essere ben più ampio. A lui debbono essere notificati l'informazione di garanzia e il decreto di fissazione di udienza (art. 7 D.P.R. 22-9-1988 n. 448). Spetta a lui, in mancanza del genitore, nominare il difensore di fiducia. Rilevante può essere poi il suo ruolo nell'accertamento giudiziale della personalità del minorenne, accertamento che serve per valutare l'imputabilità e il grado di responsabilità, ma anche per valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili (art. 9 D.P.R. 22-9-1988 n. 448). Da qui, per esempio, l'opportunità che il tutore che conosce davvero il minorenne sia ascoltato nel processo e che si relazioni costantemente con l'avvocato, anche al fine di proporre al giudice, d'intesa con i servizi, progetti educativi. Oltre a ciò, il tutore che abbia maturato un rapporto di fiducia con il minorenne ben potrà essere la «persona idonea indicata dal minorenne e ammessa dall'autorità giudiziaria che procede» che assicura «in ogni stato e grado del procedimento» l'«assistenza affettiva e psicologica» dell'imputato minorenne (art. 12 D.P.R. 22-9-1988 n. 448).



## CAPITOLO VII

### I MSNA NELLA QUOTIDIANITÀ

SOMMARIO: 1. Il collocamento e la vita in comunità, di *Emanuela Gioia*. – 1.1. Il progetto educativo. – 1.2. Criticità. – 1.3. Il rapporto comunità-tutore volontario. – 2. L'affidamento familiare, di *Enzo Genco*. – 2.1. Premessa. – 2.2. La relazione tra affidatari e tutore. – 2.3. Le complessità dell'affidamento familiare di MSNA. – 3. L'affidamento omoculturale, di *Giulia Gullace*. – 4. Il diritto alla salute, all'istruzione e formazione, al lavoro. – 4.1. I principi, di *Manuela Consito*. – 4.2. La regolamentazione, di *Elena Rozzi*. – 4.2.1. Il diritto alla salute. – FOCUS: L'iscrizione al servizio sanitario nazionale, di *Natalie Ghirardi*. – 4.2.2. Il diritto all'istruzione e alla formazione. – 4.2.3. Il diritto di svolgere attività lavorativa. – 5. FOCUS: Consenso informato e funzione tutoria, di *Joëlle Long*.

#### **1. Il collocamento e la vita in comunità** di *Emanuela Gioia*

##### *1.1 Le «comunità»*

Di norma, in seguito all'identificazione e accertamento della minore età, qualora non sussistano né le condizioni per un affidamento familiare (da considerarsi in via prioritaria) né tanto meno il rimpatrio assistito (tenendo in considerazione il superiore interesse del minore<sup>1</sup>) per la stragrande maggioranza dei ragazzi si avvia un percorso presso strutture di accoglienza.

Dal momento in cui si avvia la presa in carico del minore, gli operatori della struttura, congiuntamente al minore stesso e in sinergia con i servizi/rete ad esso connessi, formulano un progetto di vita a medio/lungo termine individualizzato<sup>2</sup>; la permanen-

---

<sup>1</sup> Art. 7 legge n.47 del 2017 e art. 2 legge n.184 del 1983.

<sup>2</sup> M. Giovannetti (a cura di), *I comuni e le politiche di accoglienza dei*



za poi prosegue fino al compimento della maggiore età del ragazzo.

La classificazione delle strutture di accoglienza per minori è variegata, caratterizzata da una eterogeneità di sistemi, denominazione e definizioni. Possiamo distinguerne tre tipologie generali: strutture pubbliche istituite dall'ente locale, strutture private convenzionate, con le quali l'ente pubblico ha un accordo formale, e strutture private, utilizzate dall'ente in situazioni con necessità particolari di accoglienza in quanto maggiormente onerose rispetto alle strutture convenzionate. Casa Nomis<sup>3</sup>, gestita dalla Cooperativa Esserci e inserita nel più ampio progetto Nomis (Nuove Opportunità per Minori Stranieri) promosso e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo, nasce nel novembre del 2008 per dar vita a soluzioni comunitarie/abitative innovative nelle modalità di accoglienza e costruzione di percorsi *ad hoc* per minori stranieri. Accoglie sia ragazzi (accompagnati e non) provenienti dal circuito penale sottoposti a provvedimenti giudiziari (inviati dal Centro di Giustizia Minorile) sia minori richiedenti protezione internazionale (inviati dal Servizio minori stranieri Città di Torino e da consorzi e associazioni presenti sul territorio torinese)<sup>4</sup>.

Il filo conduttore che lega le comunità per minori stranieri non accompagnati, è caratterizzato dal raggiungimento dell'autonomia del ragazzo; obiettivo determinante affinché il giovane adulto una volta lasciata la struttura, sia autonomo dal punto di vista economico, ma anche e soprattutto, rispetto alla propria crescita personale, all'acquisizione di competenze e strumenti spendibili nella quotidianità. Per favorire una presa in carico a 360° e dar vita ad un progetto comunitario di senso, è necessario prendere in considerazione l'intero background del ragazzo; Casa Nomis è in tal senso caratterizzata dalla presenza di un'*équipe* multidisciplinare composta da educatori, mediatori culturali e un operatore socio-sanitario. Tutti i professionisti intervengono

---

*minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, VI Rapporto Anci-Cittalia, Roma, 2016.

<sup>3</sup> Casa Nomis si trova a Rivoli (To) in via Tevere n. 3. È raggiungibile telefonicamente al numero 011.068.0677 e via posta elettronica [casanomis@esserci.net](mailto:casanomis@esserci.net). Potete trovare altre informazioni sul sito web: [www.esserci.net/casa-nomis/](http://www.esserci.net/casa-nomis/).

<sup>4</sup> Dal 2008 a luglio 2017 sono stati ospitati in totale 103 ragazzi, con una media di 18 ragazzi l'anno. Prevalentemente sono minori magrebini (38%) e senegalesi (30%). Il 75% dei ragazzi sono minori stranieri non accompagnati.

quindi nell'ambito delle loro competenze in sinergia con i vari attori coinvolti nel progetto del minore: assistente sociale, educatore, tutore, giudice, docenti, consulenti legali....

Il percorso educativo nelle comunità di accoglienza deve essere dunque al di sopra del percorso puramente residenziale, e «l'attenzione deve essere rivolta alla formazione scolastica, all'apprendimento della lingua italiana, all'inserimento lavorativo, al favorire e rinforzare la conoscenza del contesto di vita, delle sue regole e consuetudini»<sup>5</sup>.

### *1.2. Il progetto educativo*

All'ingresso del MSNA in comunità, segue un periodo di osservazione e conoscenza, basilare per redigere un progetto educativo che sia realmente individualizzato.

È fondamentale nel lasso di tempo che precede la formulazione di obiettivi pensati con e per il minore, rilevare tutte le informazioni possibili al suo riguardo, sia attraverso la voce diretta del protagonista, sia dai servizi coinvolti che in talune situazioni hanno una conoscenza pregressa del giovane. Ogni informazione deve essere condivisa tra i vari attori, tutore compreso, che tenendo conto delle indicazioni fornite dai professionisti del sociale immersi nella quotidianità del minore, sarà parte attiva del processo decisionale durante l'intero percorso in comunità.

Il progetto si anima attraverso l'ascolto attivo del minore, cogliendo sogni, desideri e aspettative anche là dove esplicitati; allo stesso modo è necessario carpire bisogni inespressi che il giovane fatica a far emergere oppure dei quali è proprio inconsapevole.

La ricchezza data dalle informazioni devono essere rielaborate tenendo conto anche dell'età e del livello di maturità del ragazzo.

Un tentativo di aggancio con la famiglia che si trova nel Paese di origine è, un passaggio di importanza cruciale per la buona riuscita del percorso sia in questa fase che nei periodi successivi; non solo per la collaborazione che ne deriva rispetto al-

---

<sup>5</sup> Pizzi L., Ballerini A. e Ben Abdelkader, Z. (a cura di), *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza dei MSNA*, Terre des Hommes, Roma, 2014.

l'invio dei documenti qualora ne siano sprovvisti al momento dell'arrivo (estratto di nascita, autorizzazione parentale...) ma anche per comprendere e cogliere eventuali dinamiche familiari che possono influire sul minore.

Oltre ai macro obiettivi quali appunto la regolarizzazione della posizione del ragazzo, l'iscrizione ad un corso scolastico o professionalizzante, che vengono individuati con il minore e gli operatori sociali di riferimento, la vita in comunità è connotata da micro obiettivi non meno importanti, che riguardano la quotidianità. Per citarne alcuni: l'apprendimento della cura della propria persona, della gestione emotiva, l'attenzione degli spazi, del rispetto delle regole interne (come gli orari, le mansioni quotidiani, la partecipazione alla vita comunitaria secondo le indicazioni fornite...), della gestione del denaro, la capacità di conciliare tempo libero con impegni, l'acquisizione di modalità relazionali adeguate al contesto (pari/adulti riconoscimento dei ruoli) e così via.

Lo scopo ultimo dell'inserimento in comunità è infatti, come già detto, quello di avviare il ragazzo all'autonomia ancora prima della maggiore età. Per favorire questo processo, spesso estremamente complicato, la progettualità interna di Casa Nomis, prevede un percorso caratterizzato da tre fasi: una prima fase nella quale il ragazzo deve attenersi rigidamente alle regole decise dall'*équipe* affinché possa introiettare abitudini e regolamenti ed abituarsi ad una vita scandita da orari, impegni ed attività quotidiane. Una seconda fase nella quale l'intervento degli operatori è meno pressante per lasciare margini più ampi di autogestione ed infine una terza fase che prevede uno spazio fisico di una parte della comunità più distante dalle parti comuni nella quale il ragazzo sperimenta un periodo di semi autonomia rispetto a tutte le fasi della sua quotidianità.

Il sopracitato cammino pone le basi per avviare un iter esterno alla comunità che possa riprendere e ampliare gli obiettivi prefissati. Grazie al contributo di Compagnia di San Paolo, è stato possibile attivare un percorso sperimentale di accompagnamento esterno *post-18* pensato sulla scia delle reali necessità dei giovani adulti in relazione alla propria condizione (accompagnati, non accompagnati, seconda generazione).

Soffermandoci sui ragazzi non accompagnati, il lavoro degli educatori si convoglia prevalentemente su specifiche esigenze quali: sostegno all'abitare attraverso il reperimento di soluzioni abitative adeguate alle possibilità economiche (coabitazione,

*housing* sociale...), monitoraggio successivo sia per quanto concerne gli adempimenti burocratici (lettura e comprensione bollette, pagamento utenze...) che per la gestione quotidiana di uno spazio totalmente autonomo; sostegno alla ricerca attiva del lavoro in seguito alla chiusura di contratti precedenti (inclusa borsa lavoro avviata in comunità ma senza prosieguo); sostegno burocratico/amministrativo e potenziamento di competenze e abilità sociali (rinnovo documenti per maggiore età, cambio di residenza, iscrizione a scuola guida e via discorrendo).

Per i ragazzi con famiglia presente sul territorio invece, senza escludere il medesimo sostegno previsto per giovani non accompagnati (spesso infatti, si intrecciano le stesse esigenze volendo il ragazzo costruirsi una propria indipendenza ed identità) un importante investimento viene attuato con il nucleo familiare in vista di un possibile rientro a casa. Rapporti con i genitori conflittuali rendono necessario un lavoro di mediazione da avviare durante la permanenza in comunità e proseguire con l'affiancamento di un operatore nella delicatissima fase di rientro attraverso incontri sia individuali con le parti sia congiunti.

In conclusione, il progetto educativo deve essere pensato in un *continuum* prevedendo tempi di realizzazione degli obiettivi, monitoraggio e verifica costante (senza escludere eventuali modifiche sopraggiunte in itinere).

### 1.3. Criticità

Il progetto migratorio, nella maggior parte dei casi, risulta fragile e connesso alla precarietà. In particolare è possibile individuare alcune osservabili nell'articolato contesto della comunità educativa. Spesso gli educatori sono testimoni delle forti pressioni provenienti dalla famiglia di origine che reclama i soldi necessari a saldare il debito di viaggio e allo stesso tempo utili al sostentamento familiare. Per tentare di scongiurare l'allontanamento del minore dalla comunità, in cerca di rapide risorse economiche facilmente reperibili nei contesti di strada<sup>6</sup>, è bene che ci sia un forte sostegno da parte degli operatori.

---

<sup>6</sup> Al 2014 i MSNA resisi irreperibili, dunque fuggiti dalla comunità, costituivano il 12,8% degli accolti in seconda accoglienza. Cfr. M. Giovannetti (a cura di), *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accom-*

Un'altra problematica è relativa alla deriva deviante. I ragazzi accolti si trovano divisi tra due culture e la forte necessità di identificazione con i pari può portare all'aggregazione a gruppi fuorvianti particolarmente «accoglienti» o «affascinanti».

I traumi migratori, le sofferenze legate al viaggio si ripercuotono sulla vita di comunità, rendendo necessario un sostegno psicologico. In alcuni minori possiamo notare una forte difficoltà nel riconoscere l'autorevolezza degli adulti e delle regole imposte, così come nell'accettazione di norme e consuetudini del paese di accoglienza (partendo dai ruoli ed arrivando al sistema legislativo).

Un grande nodo critico rimane il momento del raggiungimento della maggiore età: come già sottolineato, si tratta necessariamente di una tappa da costruire e progettare sin dall'inizio del percorso comunitario. Le problematiche sono molteplici, in primis la difficoltà dell'inserimento lavorativo, che si ripercuote sul rinnovo dei documenti e sulla possibilità di reperire soluzioni abitative, con il rischio di vanificare quanto costruito nel periodo precedente.

Ancora, il sentirsi continuamente «osservati e giudicati» dai coetanei, come ci riferiscono gli stessi ragazzi, può sfociare in una forma di isolamento e chiusura, rifiutando attività di socializzazione all'infuori dei propri connazionali che oltre ad una questione linguistica, hanno attraversato e affrontano le stesse storie di vita, rifugiandosi in luoghi frequentati prevalentemente da ragazzi di medesime origini (ristoranti, bar, parchi...). Questa difficoltà relazionale può sfociare in un'enfaticizzazione delle proprie origini, attraverso l'adozione accentuata di stereotipi culturali: il *look*, il linguaggio, il consumo di cibi del proprio Paese rifiutando quelli locali, come a voler dimostrare il proprio dissenso da una società della quale non si sentono parte.

#### *1.4. Il rapporto comunità-tutore volontario*

Premettendo che il ruolo del tutore volontario e la relativa collaborazione che ne deriva è ad oggi ancora in fase sperimentale, si possono ipotizzare alcune linee di intervento basandosi sull'esperienza comunitaria.

---

*pagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, VI Rapporto Anci-Cittalia, Roma, 2016, tab. 2.47, p. 154.

In primo luogo è necessaria una stretta sintonia con gli attori coinvolti nel progetto educativo del minore che possiedono una conoscenza approfondita dello stesso, resa possibile solo dalla vita in comunità.

Sarà quindi compito del tutore mantenere i rapporti con operatori e responsabile della comunità, con gli operatori psico-sociali, gli insegnanti, l'avvocato e qualsiasi altro soggetto coinvolto nella vita del minore. Allo stesso tempo gli educatori dovranno necessariamente informare e coinvolgere il tutore su qualsiasi aspetto ritenuto importante per lo sviluppo del percorso; è bene che si crei quindi una relazione basata sulla condivisione affinché venga formulato un progetto di vita il più adatto ed individualizzato possibile.

È necessario tener presente che una delle maggiori complessità a cui bisogna prestare attenzione è la capacità dei minori di «triangolare» ossia cercare di trarre vantaggio dalla presenza di più persone interessate al proprio percorso, utilizzando in maniera strumentale le varie posizioni e i ruoli di ciascuno. Per ovviare a ciò è doverosa una coerenza educativa tra tutore e operatori.

I vissuti che hanno caratterizzato le esperienze di questi giovani hanno spesso creato in loro un forte squilibrio nei diversi aspetti di crescita caratteriale e comportamentale.

Se per certi aspetti essi appaiono più grandi dei loro coetanei, con più esperienza e maggiori capacità adattative, per altri è evidente la fragilità emotiva derivante dal distaccamento precoce dalla famiglia e dalla conseguente mancanza di un'infanzia vissuta serenamente funzionale alla formazione di una personalità equilibrata.

È quindi importante che il tutore osservi con un occhio particolarmente attento gli aspetti caratteriali del ragazzo, e che sia in grado di riconoscere le carenze affettive ed educative che nel processo migratorio sono occorse, e si confronti con i professionisti di riferimento.

## **2. L'affidamento familiare**

di *Enzo Genco*

### *1.1. Premessa*

L'affidamento familiare è uno strumento di politica sociale con il quale un minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, è affidato ad una famiglia o ad una persona

singola in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno (art. 2 legge n. 184 del 1983)<sup>7</sup>.

Nel caso dei MSNA l'affido ha la valenza di un aiuto solidale al ragazzo che necessita di un'accoglienza e a cui viene offerta l'opportunità di crescere in un ambiente familiare adeguato e sensibile alla sua situazione e all'esigenza di inserimento sociale. Il rapporto tra il minore e la sua famiglia nel paese d'origine, là dove è possibile, viene favorito tramite contatti telefonici e/o con i *social network*. Tale rapporto coinvolge sovente anche la famiglia affidataria.

L'affidamento familiare di un MSNA si configura anche come accompagnamento alla maggiore età e quando il giovane aderisce al progetto dopo il 18° anno l'affidamento può proseguire fino all'acquisizione della completa autonomia (comunque entro il 21° anno).

Come per tutti gli altri minori anche per i MSNA la Città di Torino prevede diverse tipologie di affido che vengono attivate sociale titolare: l'affidamento a parenti; l'affidamento a terzi (ovvero affido eterofamiliare); l'affidamento diurno a sostegno della famiglia affidataria.

Gli affidamenti possono essere disposti dall'autorità giudiziaria (affidamenti giudiziali) oppure possono essere attivati dal servizio sociale con il consenso della famiglia d'origine o del tutore (affidamenti consensuali).

In questi ultimi anni, in alcune realtà italiane<sup>8</sup>, tra cui Torino, si sono sperimentati alcuni progetti di affido omoculturale<sup>9</sup>.

## 1.2. La relazione tra affidatari e tutore

Gli affidatari accolgono nella propria casa il minore per mantenerlo, istruirlo ed educarlo (art. 5 comma 1° legge n.

---

<sup>7</sup> Qualora la difficoltà sia di carattere temporaneo la protezione del minore dovrebbe essere garantita dal diverso strumento dell'adozione.

<sup>8</sup> Per approfondimenti si rimanda al volume *L'affido omoculturale in Italia*, A.A.V.V., Sinnos Editrice, Roma, 2009. Art. 5 comma 1 legge 184 del 1983.

<sup>9</sup> Vd *infra* in questo capitolo par. 3: "L'affidamento omoculturale" di Giulia Gullace.

184 del 1983). In assenza dei genitori la tutela dei MSNA è deferita ad un tutore.

Da qui la necessità di individuare le specifiche aree di competenza degli affidatari e del tutore relativamente ai compiti e alle responsabilità di carattere ordinario o straordinario.

La legge stabilisce che l'affidatario esercita i poteri connessi con la responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica (firma del diario, giustificazione delle assenze, autorizzazioni alle uscite e alle gite scolastiche, colloqui con gli insegnanti, elettorato attivo e passivo negli organi rappresentativi della scuola, ...) e con le autorità sanitarie (visite mediche ed esami/controlli ordinari, normali attività di cura, somministrazione dei farmaci ordinate dal medico, trattamenti sanitari obbligatori, ...<sup>10</sup>) tenendo sempre conto delle indicazioni del tutore e osservando le prescrizioni dall'Autorità affidante<sup>11</sup>.

I minori hanno diritto al rispetto della propria identità culturale (confessione religiosa) e pertanto gli affidatari devono agire nel rispetto della scelta effettuata dalle famiglie d'origine o dal tutore. Gli affidatari non possono effettuare autonomamente alcune tipologie di scelte nei confronti del minore (educazione religiosa, battesimo, comunione, ecc.) ma devono concordarle con gli esercenti la potestà parentale o il tutore ed essere autorizzati. In specifico *«rispetto alla scelta di frequenza dell'ora di religione si deve distinguere: fino alla terza media inferiore (o età equivalente n.d.r.), a decidere è il genitore»* ovvero il tutore, *«... dall'inizio della scuola media superiore vale la volontà del minore, quindi l'affidatario potrà controfirmare le dichiarazioni del minore di scelta richieste dall'autorità scolastica»*<sup>12</sup>.

Sono inoltre di competenza dei genitori o dei tutori le deci-

---

<sup>10</sup> Art. 5 comma 1 legge 184 del 1983.

<sup>11</sup> *La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte. Informazioni, indicazioni e suggerimenti ai servizi socio-assistenziali e sanitari delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta in ordine alla tutela giudiziaria dei minori*, Torino, 2004, pag. 71-72 (reperibile anche on line all'indirizzo <http://www.minoriefamiglia.it/download/informazioni-piemonte.PDF>). La pubblicazione è nata dalla collaborazione tra l'Autorità giudiziaria minorile e la Regione Piemonte ed è stata realizzata dal Presidente della Sezione Famiglia e Minori della Corte d'Appello, Camillo Losana, dalla Presidente del Tribunale per i Minori, Giulia De Marco, e dal Procuratore della Repubblica per i Minorenni, Piercarlo Pazè..

<sup>12</sup> *La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte*, cit., p. 71-72.



sioni straordinarie che interessano la vita del minore, quali l'iscrizione scolastica, il rilascio di documenti di identità, gli esami e gli accertamenti sanitari specifici, le autorizzazioni per interventi chirurgici o che mettono a rischio l'integrità fisica del minore, anestesie anche parziali, prelievi o trasfusioni di sangue, vaccinazioni non obbligatorie. Il consenso informato viene espresso dai genitori o dal tutore<sup>13</sup>.

### *1.3. Le complessità dell'affidamento familiare di MSNA*

Il numero di MSNA inseriti nelle strutture residenziali è molto consistente. Solo una parte minima è in affidamento a famiglie terze, mentre un'altra quota significativa è affidata a parenti<sup>14</sup>: familiari che si sono resi disponibili alla loro accoglienza e che hanno contatti con le famiglie d'origine.

L'esiguo numero di progetti di affido etero-familiare di MSNA è da imputare a diversi fattori. Innanzitutto alla difficoltà di effettuare abbinamenti con ragazzi preadolescenti o adolescenti che risultano molto più complessi di quello dei bambini. In genere questi ragazzi, di età dai 13/14 anni, hanno nel paese d'origine la famiglia a cui sono affettivamente legati; il forte senso di appartenenza e riconoscenza nei confronti della stessa fa sì che l'accoglienza presso un'altra famiglia può talvolta essere vissuta come una sorta di slealtà nei confronti della propria.

Essi poi sentono la forte necessità di dover una restituzione economica alla propria famiglia che sovente si è indebitata per il viaggio e si aspetta dal figlio un ritorno.

L'immaginario collettivo del migrante percepisce poi l'inserimento in comunità come una collocazione avente un valore aggiunto che offre maggiori opportunità e consente nel contempo la condivisione di esperienze e la creazione di rapporti con coetanei e persone che hanno vissuto esperienze simili alle proprie.

Per ultimo, ma non certo meno importante, si deve considerare la difficoltà di una vita in bilico tra due culture: la propria e quella del paese ospitante. Il vivere tra due mondi familiari pro-

---

<sup>13</sup> *La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte*, cit., p. 74-75.

<sup>14</sup> Nel 2016 su 541 MSNA in carico alla Città di Torino, ben 458 sono stati inseriti in strutture residenziali accreditate e non e in strutture del volontariato.

fondamente diversi può portare a conflitti con la propria famiglia.

Questi ragazzi portano con sé esperienze di vita molto difficili, grandi sofferenze e traumi profondi subiti nel loro paese e/o durante il viaggio: la loro accoglienza richiede un ambiente in cui sono presenti persone sensibili e preparate. Non sempre poi un adolescente, che giunge in Italia per realizzare un'autonomia personale ed economica (anche e soprattutto per aiutare la famiglia nel paese d'origine) è disponibile per essere inserito in una famiglia che necessariamente adotta regole più stringenti e più limitati livelli di autonomia rispetto alle strutture di accoglienza.

Per implementare gli affidamenti dei MSNA si dovrebbero sperimentare nuove strategie che tengano conto delle differenze culturali tra la popolazione del paese che accoglie e le differenti comunità di cittadini stranieri. Si deve tener conto del ruolo centrale che devono assumere professionisti fondamentali come i mediatori culturali ma anche gli antropologi e gli etno-psicologi per facilitare la comprensione dei diversi stili di vita delle molte e diverse realtà culturali. Si deve poi avviare una corretta informazione circa il ruolo e le funzioni dai servizi sociali (con il superamento dei pregiudizi) nonché le opportunità/aiuti offerti dagli stessi.

Infine, è importante che le famiglie che si rendono disponibili ad accogliere un MSNA siano adeguatamente preparate attraverso una buona conoscenza delle macro differenze culturali e religiose, delle motivazioni dei ragazzi e delle ragioni che determinano i flussi migratori.

Può essere facilitante l'appartenenza ad associazioni o gruppi che abbiano finalità sociali rivolte agli stranieri, reti che possono allo stesso tempo consentire un affidamento di minore straniero «condiviso» con una società accogliente e solidale, con condivisione di esperienze (gruppi di confronto e/o di auto-mutuo-aiuto) e di risorse attivabili: una vera e propria presa in carico comunitaria <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La presa in carico comunitaria è definibile come la «capacità dell'insieme dei soggetti locali, istituzionali e sociali di attivare e condividere responsabilità e risorse per garantire risposte ai bisogni delle persone in difficoltà e azioni coordinate, in grado di favorire processi di promozione, prevenzione e benessere» (F. Vernò, *Lo sviluppo del welfare di comunità: dalle coordinate concettuali al gruppo di lavoro*, Carocci, Roma, 2007).

### 3. L'affidamento omoculturale

di *Giulia Gullace*

Negli ultimi anni alcune città italiane, misurandosi con il loro tessuto sociale sempre più ricco di famiglie e minori provenienti da altri paesi, si sono fatte portavoce di un «nuovo tipo» di affido: quello omoculturale<sup>16</sup>. Si tratta di un affidamento familiare effettuato rispettando l'appartenenza culturale nella fase di abbinamento minore-famiglia, ovvero scegliendo famiglie della stessa provenienza culturale e geografica del minore<sup>17</sup>.

Questi giovani progetti permettono di vedere le famiglie straniere come risorsa per promuovere l'integrazione e di superare la loro immagine di soli fruitori passivi dei servizi. Ammorbidiscono una condizione di per sé fragile, come quella dell'affido, rispettando la specificità del minore «sospeso tra due mondi, tra due culture», permettendogli di ritrovare in terra straniera un involucro riconosciuto, che rispetti la sua identità<sup>18</sup>. L'emigrazione costituisce una fase estremamente importante all'interno del corso di vita, soprattutto se avviene durante l'età evolutiva e dell'adolescenza, come ben spiegato da Pirro e Rollè<sup>19</sup>. Il rischio ricorrente dell'essere così «sospesi» è lo sviluppare un sentimento di appartenenza a nessuno dei mondi e delle due culture<sup>20</sup>, amplificando così l'incertezza in questa fase di transizio-

---

<sup>16</sup> Ad esempio Genova con il progetto "Aggiungi un posto a tavola!" partito nel 2007; Milano con il progetto "A casa di Amina", avviato nel 2005; Parma con il progetto "Minori stranieri non accompagnati" che ha fatto dell'affidamento omoculturale una priorità, avviato nel 2008; Venezia, con "Terre di Mezzo" avviato nel 2008; e ancora i progetti sperimentali avviati a Ravenna e a Padova negli stessi anni. A Torino si sono avviati progetti simili negli ultimi anni, ma senza raggiungere risultati paragonabili a quelli delle altre città italiane.

<sup>17</sup> Pazè P., "Dove va l'affido, l'affido a lungo termine e altre questioni", in *Minorigiustizia* n. 3/2007; Burlando L., "L'affido familiare in Italia: quadro normativo, processo di attuazione e nuove modalità di affidamento", in *L'affido omoculturale in Italia*, A.A.V.V., Sinnos Editrice, Roma, 2009, pp. 48-61; Ranci D., "I processi di costruzione dell'identità in minori di origine straniera che vivono l'esperienza dell'affido familiare", in *L'affido omoculturale in Italia*, pp. 10-13.

<sup>18</sup> Ranci D., "I processi di costruzione dell'identità in minori di origine straniera che vivono l'esperienza dell'affido familiare", in *L'affido omoculturale in Italia*, A.A.V.V., Sinnos Editrice, Roma, 2009, pp.10-13, cit. p. 10.

<sup>19</sup> Vd cap. III "I MSNA: la prospettiva psicologica".

<sup>20</sup> Ranci D., op. cit.

ne<sup>21</sup>. Come ben spiegato da Ranci «l'affido omoculturale può costituire una risorsa specifica, in quanto la famiglia affidataria è testimone privilegiato in un percorso di integrazione positiva, può favorire processi di identificazione positivi e vincenti sia nei ruoli genitoriali che nella progettazione del proprio futuro per i minori coinvolti»<sup>22</sup>.

L'affido omoculturale può rappresentare un grande vantaggio sia sul piano psicologico, sia relazionale, sia strutturale<sup>23</sup>. Può essere uno strumento per il minore che gli permetta da lato, di «rapportarsi al contesto di origine in modo costruttivo», dall'altro di «facilitare l'interazione con il contesto culturale di arrivo senza che ciò comporti una svalutazione e perdita del proprio passato»<sup>24</sup>. Allo stesso tempo, l'affido omoculturale può «assicurare una continuità educativa attraverso la trasmissione di valori simili a quelli del contesto di origine ma già rapportati alle esigenze del nuovo ambiente di vita»<sup>25</sup>. Inoltre, per quelle famiglie dove è forte il sentimento religioso, l'affido può essere maggiormente accettato se la famiglia affidataria può garantire una continuità nell'educazione religiosa del minore<sup>26</sup>.

Un intervento di questo tipo non è però esente da rischi. È importante non considerare l'affidamento omoculturale come il progetto maggiormente idoneo a priori<sup>27</sup>. Innanzitutto, esso deve essere funzionale per il minore. Come ben spiegato da Della valle, ogni progetto individuale deve essere creato *a misura* della persona: appaiono dunque fondamentali le fasi di conoscenza del minore e delle sue esperienze, di valutazione delle sue con-

---

<sup>21</sup> Utilizziamo qui il concetto di transizione così come interpretato dal paradigma del corso di vita: “passaggi, più o meno fortemente normati e prevedibili, da uno stato all'altro, esposti a contingenze e incastonati in percorsi di stabilità-cambiamento a lungo termine, traiettorie” (da Olagnero, M., *Vite nel tempo*, Carocci Editore, Roma, 2005, p. 108).

<sup>22</sup> Ranci D., op. cit, p. 13.

<sup>23</sup> Pazè P., “Affidamento familiare internazionale e soggiorni solidaristici”, in *Minorigiustizia* n. 3/2007.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Daniele, G., “Promuovere l'affido omoculturale ovvero in bolina risalendo il vento dell'etnicizzazione”, in A.A.V.V. *L'affido omoculturale in Italia*, Sinnos, Roma, 2009, pp. 14-20.

<sup>27</sup> Long, J., Ricucci, R., “Foster care of foreign minors in Italy: an inter-cultural or neo-assimilationist practice?” In *International Journal of Law, Policy and the family* fasc. 2 vol. 30, 2016, pp. 179-196.

dizioni e delle risorse attivabili maggiormente idonee<sup>28</sup>. Soprattutto quando si tratta di ragazzi più grandi, spesso il desiderio è quello di integrarsi totalmente negli stili di vita della cultura di accoglienza. Daniele<sup>29</sup> afferma infatti che: «[i migranti] sempre più sono soggetti a processi di socializzazione anticipatoria dello stile di vita della terra di futuro approdo quando ancora sono in patria». Tale parere è ben presente anche all'interno dei Servizi Sociali. Come sostenuto infatti da Marzin, ex responsabile in posizione organizzativa dell'Ufficio Minori Stranieri di Torino, i ragazzi giunti in Italia in alcuni casi non desiderano un affido omoculturale *«Perché vedono già le loro famiglie con un modo educativo rigido, e venendo qua loro, come dire, vogliono un'educazione più libera, più occidentale diciamo, e quindi proprio non vogliono una famiglia che gli propone le stesse regole»*<sup>30</sup>. Questa possibilità si riscontra soprattutto con i minori stranieri non accompagnati, ragazzi portatori di uno specifico progetto migratorio individuale, molto spesso voluto (anche) dalla famiglia d'origine<sup>31</sup>. Legalmente sono minori, ma sono considerati dalla famiglia – e si considerano – a tutti gli effetti degli adulti<sup>32</sup>.

## 4. Il diritto alla salute, all'istruzione e formazione e al lavoro

### 4.1. I principi di Manuela Consito

Il diritto alla *salute* è per principio generale riconosciuto<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Vd cap. IV par. 2 “Ruolo e responsabilità dei servizi socio-assistenziali”.

<sup>29</sup> Daniele, G., op. cit. p. 15.

<sup>30</sup> L. Marzin, intervistata il 24 maggio 2016.

<sup>31</sup> Bichi, R., (a cura di) *Separated Children*, Franco Angeli, Milano, 2008; Monacelli, N., Fruggeri, L., “Soli ma non isolati: rete connettiva e fattori di resilienza nei nostri vissuti dei msna”, in *Rassegna di psicologia*, vol. XXIX, n. 1/2012, pp. 29-48; Giovannetti, M., Melossi, D., *I nuovi sciucsi: minori stranieri in Italia*, Donizelli Editore, Roma, 2003; Bastianoni, P., Taurino, A., “L'accoglienza dei msna”, in *Rassegna di psicologia*, vol. XXIX, n. 1/2012, pp. 5-7.

<sup>32</sup> Daniele, G., op. cit.

<sup>33</sup> Sul fronte del riconoscimento nel diritto internazionale cfr.: art. 25, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 10 dicembre 1948; art. 12, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 16 dicembre 1966; artt.

allo straniero poiché diritto fondamentale della persona umana<sup>34</sup> (art. 32 Cost.).

Declinato come diritto alla vita<sup>35</sup>, diritto all'integrità psico-fisica, diritto all'assistenza ospedaliera, diritto all'erogazione di prestazioni sanitarie e diritto al risarcimento dei danni subiti<sup>36</sup>, il diritto alla salute trova dunque generale riconoscimento come diritto di tutti, perciò anche dello straniero e dell'apolide.

Il TU sull'immigrazione lo riconosce per lo straniero che sia «comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato<sup>37</sup>», al pari degli altri diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (art. 32 Cost.; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 35), ma solo nella misura in cui riguarda «la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana<sup>38</sup>».

È perciò la sussistenza o meno di un titolo di legittimazione<sup>39</sup> all'ingresso e al soggiorno di uno straniero sul territorio na-

10 e 12, *Convenzione OIL sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, 24 giugno 1975, n. 143; art. 12, *Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, 18 dicembre 1979; art. 24, *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 20 novembre 1989.

<sup>34</sup> Corte cost., sentenza n. 148 del 2008: «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona».

<sup>35</sup> Corte cost., sentenza n. 54 del 1979: «Il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti, che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo; e tale è appunto il diritto alla vita, specificamente protetto - in sede penale - dall'art. 27, quarto comma. Entro questi limiti, valgono anche nel caso in esame gli assunti della sentenza n. 25 del 1966, con cui la Corte ha definito l'eguaglianza come un "principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura": ossia come un divieto "che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate". Ciò è tanto più vero, in quanto un'essenziale parità di trattamento dev'esser mantenuta negli stessi rapporti fra stranieri e stranieri, quand'anche appartenenti a Stati diversi».

<sup>36</sup> Corte cost., sentenza n. 88 del 1979; Corte cost., sentenza n. 561 del 1987; Corte cost., sentenza n. 455 del 1990.

<sup>37</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

<sup>38</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1967, vol. II, p. 913.

<sup>39</sup> In generale parla di condizioni di ammissibilità, requisiti di legittima-

zionale a graduare la pretesa di tutela della salute che egli può vantare verso lo Stato italiano.

Con particolare riguardo al diritto all'assistenza ospedaliera e al diritto all'erogazione di prestazioni sanitarie la tutela offerta allo straniero e le tipologie di prestazioni esigibili variano in ragione di più fattori: la durata del soggiorno (temporaneo o permanente), il carattere del soggiorno (regolare o irregolare), la particolare condizione della persona (l'essere in stato di gravidanza, la minore età, l'essere cittadino europeo, l'essere detenuto, la particolare condizione di persecuzione).

Così per tutti gli stranieri presenti sul territorio nazionale è sempre garantita l'erogazione di prestazioni sanitarie urgenti e adeguate<sup>40</sup>.

Sono perciò garantite a tutti, compresi quanti non risultino in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (stranieri c.d. irregolari), nei presidi sanitari pubblici e privati accreditati «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative<sup>41</sup>, per malattia ed infortunio<sup>42</sup>» oltre ai «programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva<sup>43</sup>», secondo una disciplina intesa quale «norma di chiusura del sistema e di suprema garanzia del diritto fondamentale<sup>44</sup>» alla salute.

Con atto amministrativo generale<sup>45</sup> è offerta una prima descrizione del tipo di prestazioni che debbono essere così assicurate: le *cure urgenti* sono quelle che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; le *cure essenziali* sono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e tera-

---

zione e presupposti rilevanti per l'emanazione di un provvedimento: art. 6, comma 1, lett. a, l. 7 agosto 1991, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

<sup>40</sup> Cons. St., parere Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, 19 aprile 2004, n. 200/04; Corte cost., sentenza n. 61 del 2001: anche l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa è stata ritenuta riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione»; Corte cost., sentenza n. 209 del 2009.

<sup>41</sup> Min. Sanità, Circolare 24 marzo 2000, n. 5, Indicazioni applicative del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» - Disposizioni in materia di assistenza sanitaria.

<sup>42</sup> Art. 35, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

<sup>43</sup> Art. 35, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

<sup>44</sup> Cons. St., sez. III, 27 ottobre 2014, n. 5328.

<sup>45</sup> Min. Sanità, Circolare 24 marzo 2000, n. 5, cit.

peutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti); le *cure continuative* possono seguire alle precedenti e sono volte ad assicurare all'infermo il ciclo diagnostico-terapeutico-riabilitativo necessario alla possibile risoluzione dell'evento morboso. La verifica circa la sussistenza degli indicati requisiti delle prestazioni è comunque rimessa a una valutazione caso per caso a opera del professionista sanitario che abbia a curare il paziente straniero.

Sono poi garantiti a tutti la tutela sociale della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con i cittadini, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle Regioni, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai<sup>46</sup>, gli interventi curativi e riabilitativi in favore dei pazienti tossicodipendenti.

Si tratta in questi ultimi casi di prestazioni di assistenza sanitaria che sono posti a chiara salvaguardia non della sola salute individuale ma anche di quella collettiva<sup>47</sup>, ove l'intervento pubblico concernente gli stranieri «non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni»<sup>48</sup>.

L'accesso alle strutture sanitarie per lo straniero che non sia in regola con le norme sulla validità dell'ingresso e del soggiorno

---

<sup>46</sup> Art. 35, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

<sup>47</sup> R. Ferrara, "Il diritto alla salute: principi costituzionali", in R. Ferrara (a cura di), *Salute e sanità, Trattato di biodiritto* a cura di S. Rodotà, P. Zatti, Giuffrè, Milano, 2010, p. 3; R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007, p. 37; A. Simoncini, E. Longo, "Art. 32", in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet Giuridica, Torino, I, 2006, p. 655; R. Balduzzi, "voce Salute (diritto alla)", in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2593; R. Ferrara, "voce Salute (diritto alla)", in *Digesto disc. pubbl.*, Vol. XIII, 1997, p. 513; C. Mortati, "La tutela della salute nella Costituzione italiana", in *Ricfr. infort. mal.prof.*, 1961, I, 1.

<sup>48</sup> Corte cost., sentenza, n. 299 del 2010; Corte cost., sentenza n. 156 del 2006; Corte cost., sentenza n. 300 del 2005.



no prescinde da una formale iscrizione al servizio sanitario nazionale e non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità<sup>49</sup>.

Le prescrizioni e le registrazioni delle prestazioni, sia sanitarie che di farmaci erogabili da parte del servizio farmaceutico, sono effettuate tramite l'utilizzo del codice regionale STP (Straniero Temporaneamente Presente<sup>50</sup>). Si tratta di un codice identificativo valido su tutto il territorio nazionale per il rilascio del quale è sufficiente, al momento della registrazione presso la struttura sanitaria d'interesse<sup>51</sup>, la dichiarazione delle generalità e della data e del luogo di nascita, senza esibizione di alcun documento d'identità<sup>52</sup>.

Fruiscono poi delle prestazioni del servizio sanitario nazionale a condizione di parità rispetto ai cittadini gli stranieri che

---

<sup>49</sup> Art. 25, comma 5, d.lgs. n. 286 del 1998, cit., ove è prevista la segnalazione a parità di condizioni per il cittadino italiano per il solo caso in cui vi sia obbligatorietà del referto.

<sup>50</sup> Art. 43, comma 3, d.P.R. n. 394 del 1999, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*: «Tale codice identificativo è composto, oltre che dalla sigla STP, dal codice ISTAT relativo alla struttura sanitaria pubblica che lo rilascia e da un numero progressivo attribuito al momento del rilascio. Il codice, riconosciuto su tutto il territorio nazionale, identifica l'assistito per tutte le prestazioni di cui all'articolo 35, comma 3 del testo unico. Tale codice deve essere utilizzato anche per la rendicontazione delle prestazioni effettuate da parte delle strutture pubbliche e private accreditate ai fini del rimborso e la prescrizione, su ricettario regionale, di farmaci erogabili, a parità di condizioni di partecipazione alla spesa con i cittadini italiani, da parte delle farmacie convenzionate».

<sup>51</sup> Art. 43, comma 8, d.P.R. n. 394 del 1999, cit.: Le prestazioni debbono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presidi sanitari accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale o ospedaliera eventualmente in collaborazione con organismi del volontariato aventi esperienza specifica.

<sup>52</sup> La struttura sanitaria deve in ogni caso provvedere, anche in assenza di documenti d'identità, alla registrazione delle generalità fornite dall'assistito non solo perché il beneficiario delle prestazioni non può, in linea di principio, rimanere anonimo (p. es.: per l'accertamento di eventuali responsabilità degli operatori sanitari) ma anche ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 4 del regolamento di attuazione, in ordine alle comunicazioni, previo consenso dell'interessato salvo che sia impossibilitato a farlo, alla autorità consolare del suo Stato di appartenenza, e della rilevazione dei casi di malattie infettive e diffusive soggette a notifica obbligatoria: Min. Sanità, Circolare 24 marzo 2000, n. 5, cit.

non sono iscrivibili a quest'ultimo in ragione di una temporanea e breve permanenza in Italia non superiore a novanta giorni<sup>53</sup> o comunque in forza di specifici accordi internazionali bilaterali o multilaterali di reciprocità sottoscritti dall'Italia<sup>54</sup>.

Pari protezione è garantita per lo straniero regolarmente soggiornante e per i suoi familiari a fronte della previa iscrizione, obbligatoria o facoltativa<sup>55</sup>, al servizio sanitario nazionale presso l'azienda sanitaria locale ove questi abbia stabilito la residenza o, comunque, abbia l'abituale dimora individuata nel domicilio indicato sul permesso di soggiorno<sup>56</sup>.

L'iscrizione ha valore dichiarativo e non costitutivo del diritto all'assistenza sanitaria, che sorge con la sussistenza dei requisiti utili al rilascio di un permesso di soggiorno, l'ottenimento del quale importa la retroattività del diritto sino dal momento dell'ingresso in Italia.

In presenza di tali requisiti e presupposti non soltanto si deve provvedere, anche d'ufficio, all'iscrizione al SSN ma altresì ad erogare immediatamente le prestazioni sanitarie necessarie<sup>57</sup>.

Ne consegue una «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale<sup>58</sup>».

Per espressa previsione normativa sono pienamente equiparati ai cittadini coloro che versano in condizione di c.d. migrazione involontaria poiché è prevista l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, ancora presso l'azienda sanitaria locale ove si abbia la residenza o la dimora effettiva<sup>59</sup>, a vantag-

---

<sup>53</sup> Art. 35, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.; si pensi ai motivi di turismo o alla presenza per ragioni di affari, che possono accedere alle prestazioni e ai servizi offerti dal servizio sanitario nazionale dietro pagamento delle relative tariffe, oltre che alle prestazioni urgenti.

<sup>54</sup> Art. 35, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.; per l'Italia in tali ipotesi il trattamento sanitario è eventualmente soggetto a una richiesta di rimborso da parte dell'azienda sanitaria locale allo Stato "convenzionato" per gli oneri delle prestazioni erogate secondo le direttive emanate dal Ministero della sanità in attuazione dei predetti accordi: art. 43, comma 7, d.P.R. n. 394 del 1999.

<sup>55</sup> Art. 34, commi 1, 2, 3, 4, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

<sup>56</sup> Art. 34, d.lgs. n. 286 del 1998, cit..

<sup>57</sup> Min. Sanità, Circolare 24 marzo 2000, n. 5, cit.

<sup>58</sup> Art. 34, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

<sup>59</sup> Art. 42, comma 1, d.P.R. n. 394 del 1999, cit.

gio di quanti soggiornino per asilo politico, per asilo umanitario e per richiesta di asilo<sup>60</sup> e loro famigliari a carico<sup>61</sup>.

Sono ipotesi in cui si riscontra però «un'applicazione piuttosto rigida della normativa da parte delle autorità comunali<sup>62</sup>»

---

<sup>60</sup> Art. 34, comma 1, lett b), d.lgs. n. 286 del 1998, cit.; Min. Sanità, Circolare n. 5 del 2000, cit.: «asilo politico il riferimento è agli articoli del Testo Unico 2, 10 - comma 4 - e 19 - comma 1, all'articolo 1 del D.L. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 39, e alle Convenzioni di Ginevra del 28.7.51 sui rifugiati politici (ratificata con Legge 24.7.54 n. 722 in G.U. 27/8/54 n. 196), e di New York del 28.9.54 sugli apolidi (ratificata con Legge 1.2.62 n. 306 in G.U. 7.6.62 n. 142) al Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 ed alla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 sempre sui rifugiati; asilo umanitario: il riferimento è agli articoli del Testo Unico 18 - comma 1 - (soggiorno per motivi di protezione sociale), 19 - comma 2 lettere a) e d) (divieto di espulsione e di respingimento di minori di anni diciotto e di donne in stato di gravidanza e di puerperio fino ad un massimo di sei mesi), 20 - comma 1 - (misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) e 40 - comma 1 - (stranieri ospitati in centri di accoglienza, qualora non abbiano altro titolo all'assicurazione obbligatoria od all'erogazione di prestazioni sanitarie); richiesta di asilo: il riferimento è all'articolo 1 del D.L. 30 dicembre 1989 n. 416 convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 39; l'iscrizione obbligatoria riguarda coloro che hanno presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario. Rientra in questa fattispecie la tutela del periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno, e viene documentata mediante esibizione della ricevuta di presentazione dell'istanza alle autorità di polizia».

<sup>61</sup> Con tale inciso si intende la situazione di fatto che si verifica quando un soggetto provvede in maniera continuativa al sostentamento di altre persone per sopperire ai loro bisogni essenziali, senza per ciò presupporre un diritto agli alimenti; sulla definizione e sulla ricostruzione dell'istituto cfr. da ultimo: CGUE, C401/15 a C403/15, 9 giugno 2016, Conclusioni Avv. Generale, *Noémie Depesme et al. c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*; il *leading case* è: CGCE, C-316/85, 18 giugno 1985, *Lebon*.

<sup>62</sup> Cfr. I. Biglino, A. Olmo, *La salute come diritto fondamentale: una ricerca sui migranti a Torino*, Il Mulino, Bologna, 2014, 113 e 114; Regione Piemonte, Direzione Sanità, prot. n. 12117/DB2006, 28 aprile 2011; Regione Piemonte, Direzione Sanità, prot. n. 13605/DB2000, 12 maggio 2011, *ivi* citate, che con riguardo alla sola c.d. emergenza Nord Africa hanno previsto per i richiedenti asilo ai fini dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale l'indicazione quale residenza della dimora presso una struttura di accoglienza. Cfr. anche Regione Lazio, Circolare n. 125821, 18 novembre 2003, che a fronte di alcune segnalazioni relative a casi di diniego all'iscrizione e richiesta di documentazione aggiuntiva da parte di alcune ASL romane chiarisce che ai fini dell'iscrizione al SSN gli stranieri «non sono tenuti ad esibire copia del contratto di lavoro, né ulteriore documentazione comprovante i motivi del soggiorno, in quanto la verifica dei requisiti che inducono al rilascio dei permessi è di stretta competenza delle Questure».

in punto di iscrizione al servizio sanitario nazionale: il richiedente asilo che non abbia un luogo di residenza né si trovi ospitato in un centro di accoglienza<sup>63</sup> ma versi in una condizione di precarietà alloggiativa manca infatti del requisito dell'effettiva dimora<sup>64</sup> utile a ottenerla trovandosi spesso a usufruire di un'assistenza sanitaria offerta su base volontaria.

La necessità di cure mediche costituisce infine titolo per il rilascio di apposito permesso di soggiorno, sia per lo straniero che per un eventuale accompagnatore, sulla base di apposita documentazione attestante la patologia del richiedente, il tipo di cure, la data di inizio e la durata presumibile delle stesse, cui si aggiunge la necessità di comprovare la disponibilità di risorse sufficienti a coprire le spese per le prestazioni richieste, per il vitto e per l'alloggio per tutti coloro che fruiscano di tale titolo di soggiorno<sup>65</sup>.

È noto che la Costituzione tutela come diritto inviolabile della persona l'istruzione (artt. 33 e 34), di cui la Corte costituzionale ha offerto un'interpretazione intendendo per insegnamento «l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere»; per istruzione: «l'effetto intellettuale di tale attività»; per educazione: «l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti» (Corte cost. n. 7 del 1967).

Si pone a fondamento del diritto un simmetrico obbligo di istruzione a titolo gratuito per almeno otto anni cui corrisponde un dovere della Repubblica di istituzione di scuole statali per

---

<sup>63</sup> Il richiedente asilo trattenuto o accolto nei centri o strutture dedicate l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio e rappresenta luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica: art. 5, commi 2 e 3, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, *Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.

<sup>64</sup> È opportuno ricordare come la richiesta di requisiti ulteriori a quelli previsti dalla disciplina importa una responsabilità di tipo disciplinare: cfr. art. 16-bis, comma 2, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, conv. in l. 28 gennaio 2009, n. 2: «La richiesta al cittadino di produrre dichiarazioni o documenti al di fuori di quelli indispensabili per la formazione e le annotazioni degli atti di stato civile e di anagrafe costituisce violazione dei doveri d'ufficio, ai fini della responsabilità disciplinare».

<sup>65</sup> Art. 36, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, cit.

tutti gli ordini e gradi fondato sul rispetto del principio di uguaglianza (art. 33 Cost.), che vuole non solo un servizio di istruzione pubblica «per tutti gli ordini e gradi», ma anche la garanzia che la scuola sia «aperta a tutti» (art. 34 Cost.).

Ne sono eco le norme del diritto internazionale, ove sia per la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 26) che per il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 13) che, ancora, per la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (art. 28) ove l'istruzione è diritto fondamentale per il pieno sviluppo della personalità umana e per il rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il servizio pubblico atto ad assicurare l'effettività del diritto all'istruzione presenta dunque il carattere di universalità, ove il diritto all'educazione e all'istruzione non è inteso come semplice pretesa del singolo cittadino quale membro della comunità nazionale, ma può invece essere inteso in senso più ampio come «dovere del singolo a una cittadinanza democratica consapevole che deve essere costruita attraverso gli strumenti dell'educazione e dell'istruzione, strumenti che, anche se non in maniera esclusiva, fanno sorgere un corrispettivo dovere-interesse a carico dello Stato. Ciò a prescindere da ogni riconoscimento formale di cittadinanza, che è anzi da ritenersi più propriamente l'esito di un processo di formazione che passa attraverso la necessaria esperienza nella scuola, luogo primo di socialità al di fuori della famiglia<sup>66</sup>».

In tal senso si comprende la disciplina generale in materia di immigrazione che dispone la soggezione all'obbligo scolastico per tutti i minori stranieri presenti sul territorio, ricordando come ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'effettività del diritto

---

<sup>66</sup> A. Mastropaolo, "Gli stranieri di fronte all'istruzione", in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 195; e ivi richiamati: A. Pace, "Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi", in *Diritto e società*, n. 1, 2013, pp. 31 e ss.; A. Ruggeri, "Il diritto all'istruzione (temi e problemi)", in *Rivista giuridica della scuola*, n. 6, 2008, p. 771; V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1974; L. Ronchetti, "La «cittadinanza costituzionale» degli stranieri: una questione di efficacia costituzionale", in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni. Atti del seminario di studi*, Roma, 12 luglio 2013, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 25-62.

allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana <sup>67</sup>.

Segue la disciplina di dettaglio secondo la quale «1. I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. 2. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado. In mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione. I minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto: a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno, che può determinare l'iscrizione ad una classe, immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica; b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno; c) del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza; d) del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno <sup>68</sup>».

#### *4.2. La regolamentazione di Elena Rozzi*

##### *4.2.1. Il diritto alla salute*

Tra i compiti fondamentali del tutore vi è quello di assicurare l'accesso del minore ai servizi sanitari.

---

<sup>67</sup> D.lgs. n. 286 del 1998, cit., art. 38, commi 1 e 2.

<sup>68</sup> Art. 44, D.p.r. n. 394 del 1999, cit.

Il MSNA iscritto al Servizio Sanitario Nazionale accede, a parità di condizioni con i minori italiani, a tutti i servizi e alle prestazioni fornite dal SSN, inclusa l'assegnazione di un pediatra (fino a 14 anni) o di un medico di libera scelta.

Sono iscritti obbligatoriamente al SSN:

- i MSNA in possesso di un permesso di soggiorno a qualsiasi titolo (per minore età, motivi familiari, richiesta di asilo, asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari ecc.) o che abbiano chiesto il rinnovo o la conversione di tale permesso di soggiorno<sup>69</sup>;
- i MSNA in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale<sup>70</sup>.

Il MSNA deve essere iscritto, a parità di condizioni con il cittadino italiano, presso l'ASL nel cui territorio ha la residenza oppure, in assenza di essa, nel cui territorio ha effettiva dimora, cioè il luogo indicato nel permesso di soggiorno<sup>71</sup>.

Ai fini dell'iscrizione al SSN è richiesto il codice fiscale. Ad oggi, tuttavia, non sono ancora state chiarite le modalità di attribuzione del codice fiscale da parte dell'Agenzia delle Entrate ai MSNA in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, che dunque spesso non riescono ad ottenere l'iscrizione al SSN. La Regione Piemonte ha previsto una particolare procedura per consentire l'iscrizione al SSN dei minori stranieri figli di genitori irregolarmente soggiornanti e privi di codice fiscale: la stessa procedura potrebbe essere utilizzata anche per l'iscrizione dei MSNA privi di permesso di soggiorno e di codice fiscale.

Alcune ASL, inoltre, non iscrivono il MSNA in mancanza di residenza. Molti MSNA, tuttavia, non hanno la residenza in quanto non tutte le strutture d'accoglienza procedono all'iscrizione anagrafica o perché, pur essendo stati segnalati ai servizi sociali, sono ancora in attesa di collocamento in una struttura d'accoglienza. Il rifiuto dell'iscrizione al SSN in mancanza di residenza è illegittimo.

Alcune ASL, infine, non consentono il mantenimento dell'i-

---

<sup>69</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 34, comma 1, lett. a) e b); circolare del Ministero della Sanità del 24.3.2000.

<sup>70</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 34, comma 1, lett. c); d.p.c.m. 12.1.2017, art. 63, comma 4.

<sup>71</sup> D.p.r. n. 394/99 art. 42, commi 1-2.

scrizione al SSN ai MSNA in attesa della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Si tratta di una prassi illegittima, in quanto la normativa vigente stabilisce espressamente che l'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno<sup>72</sup>.

Fino a quando non sono iscritti al SSN, i MSNA hanno comunque diritto, come gli adulti irregolarmente soggiornanti, alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva<sup>73</sup>.

Per l'accesso a tali prestazioni, viene rilasciato al MSNA una tessera STP (Straniero Temporaneamente Presente), avente validità di 6 mesi e rinnovabile. Nella Regione Piemonte, la tessera STP può essere richiesta presso i Centri ISI (Informazione Salute Immigrati).

Sia l'iscrizione al SSN che l'eventuale rilascio della tessera STP devono essere richiesti dal tutore o, ove non sia ancora stato nominato, dall'esercente i poteri tutelari in via provvisoria o dal responsabile della struttura di prima accoglienza<sup>74</sup>.

#### *4.2.2. Il diritto all'istruzione e alla formazione*

L'iscrizione a scuola o nella formazione professionale deve essere effettuata dal tutore o, se non ancora nominato, dall'esercente i poteri tutelari in via provvisoria.

Tutti i minori stranieri sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al soggiorno (dunque anche se privi di permesso di soggiorno) e dal possesso di documentazione anagrafica<sup>75</sup>. Questo diritto riguarda la scuola di ogni ordine e grado (quindi non solo la scuola dell'obbligo) e la formazione professionale.

Ai MSNA si applicano tutte le disposizioni vigenti in mate-

---

<sup>72</sup> D.p.r. n. 394/99 art. 42, comma 4.

<sup>73</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 35, comma 3.

<sup>74</sup> Legge n. 47/17, art. 14, comma 2.

<sup>75</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 38, comma 1; D.p.r. 394/99 art. 45, comma 1.



ria di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica <sup>76</sup>.

Si ricorda che la normativa generale in materia di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale prevede:

- l'obbligo di istruzione per dieci anni;
- l'obbligo formativo, ridefinito come dovere di istruzione e formazione, fino ai 18 anni, da assolversi con il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale o nell'apprendistato <sup>77</sup>.

I MSNA che non siano in grado di dimostrare con adeguata documentazione di avere assolto l'obbligo di istruzione nel Paese d'origine devono essere iscritti:

- nella scuola secondaria di primo o secondo grado <sup>78</sup>;
- o, dopo il compimento dei 16 anni, nei CPIA (Centri Provinciali di Istruzione per Adulti) <sup>79</sup>, dove potranno conseguire la licenza media eventualmente dopo un primo corso di alfabetizzazione.

L'iscrizione dei minori stranieri a scuola può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico <sup>80</sup>.

Va sottolineato come il sistema della formazione professionale, di competenza regionale, presenti alcune differenze rispetto al sistema scolastico. In particolare, il numero di posti disponibili nei corsi è limitato e dunque, nel caso in cui le richieste di

---

<sup>76</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 38, comma 1.

<sup>77</sup> D.lgs. n. 76/2005, art. 1, commi 2-3; D.lgs. n. 226/2005, art. 1, comma 1; Legge n. 296/2006, art. 1, comma 622; D.M. del MIUR n. 139/2007.

<sup>78</sup> I minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico infrasedicenni vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe immediatamente inferiore o superiore, tenendo conto dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza, del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza, del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno e dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno (D.p.r. 394/99, art. 45, comma 2; Nota del Ministero dell'Istruzione n.465 del 27 gennaio 2012).

<sup>79</sup> D.M. del MIUR n. 139/2007, art. 3, comma 3. Alcuni protocolli e accordi a livello locale consentono l'iscrizione ai CPIA di studenti quindicenni, in particolari casi e ad alcune condizioni (ad esempio, contestuale iscrizione nella terza classe della scuola secondaria di primo grado e compimento dei 16 anni in corso d'anno scolastico, per poter sostenere l'esame finale presso il CPIA).

<sup>80</sup> D.p.r. n. 394/99, art. 45, comma 1.

iscrizione siano superiori a tale disponibilità, non sarà possibile iscrivere il minore: in tali casi, il minore dovrà assolvere al dovere di istruzione e formazione nell'ambito degli altri percorsi previsti dalla normativa vigente.

Ai fini dell'iscrizione a scuola, devono essere consegnati <sup>81</sup>:

- a) La documentazione anagrafica del minore, se ne è in possesso. La normativa vigente stabilisce espressamente il diritto dei minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta di essere iscritti a scuola, con i dati (nome e cognome, data di nascita, domicilio ecc.) dichiarati <sup>82</sup>.
- b) Il codice fiscale del minore, se ne è in possesso. Il MIUR ha chiarito che anche per gli alunni con cittadinanza non italiana sprovvisti di codice fiscale è comunque consentito effettuare la domanda di iscrizione on line <sup>83</sup>.
- c) La documentazione scolastica del minore, se ne è in possesso.
- d) La documentazione sanitaria, a parità di condizioni con i minori italiani, inclusa la documentazione riguardante l'effettuazione dei vaccini obbligatori.

Ai fini dell'iscrizione nei corsi di formazione professionale, il minore deve dimostrare di aver assolto l'obbligo scolastico. In alcuni casi, è consentita l'iscrizione nei corsi di formazione professionale anche di MSNA che non possano dimostrare di aver assolto l'obbligo scolastico nel Paese d'origine né in Italia, a condizione che stiano frequentando un percorso scolastico finalizzato al conseguimento della licenza media (in genere presso un CPIA) e siano iscritti presso il centro per l'impiego a seguito di specifica e motivata richiesta da parte di un comune/ente gestore delle funzioni socio assistenziali.

Alcune scuole e alcuni centri di formazione professionale richiedono anche copia del permesso di soggiorno e rifiutano l'iscrizione del MSNA che ne sia privo. Si tratta di prassi illegittime, in quanto, come visto sopra, i minori stranieri privi di per-

---

<sup>81</sup> Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014.

<sup>82</sup> D.p.r. n. 394/99, art. 45, commi 1-2.

<sup>83</sup> Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014; circolare del MIUR n. 28 del 10 gennaio 2014; nota del MIUR n. 375 del 25 gennaio 2013.

messo di soggiorno hanno il diritto-dovere di istruzione e formazione a parità di condizioni con i minori italiani <sup>84</sup>.

I minori stranieri privi di documentazione anagrafica e/o di permesso di soggiorno hanno diritto non solo di iscriversi e frequentare la scuola e la formazione professionale, ma anche di conseguire i titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado. In mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione <sup>85</sup>. Tale diritto vale anche nei casi in cui l'interessato abbia compiuto la maggiore età durante il percorso di studi <sup>86</sup>.

#### *4.2.3. Il diritto di svolgere attività lavorativa*

La promozione dell'inserimento lavorativo è un aspetto fondamentale del ruolo che il tutore può svolgere a supporto del MSNA, sia perché la maggior parte di questi minori esprimono il desiderio di poter lavorare al più presto, spesso anche per aiutare i familiari rimasti nel Paese d'origine, sia perché il lavoro è un tassello imprescindibile in vista della prosecuzione del percorso in Italia da parte del neomaggiorenne. Come abbiamo visto sopra, infatti, i MSNA, al compimento dei 18 anni o entro i 6 mesi successivi (prorogabili in casi eccezionali fino a 12 mesi), devono in genere lasciare la struttura di accoglienza e iniziare un percorso di vita autonomo, dal punto di vista della sistemazione abitativa e del sostentamento <sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Il diritto dei minori stranieri di essere iscritti alla formazione professionale anche in assenza di permesso di soggiorno è esplicitamente richiamato in alcune disposizioni regionali o provinciali concernenti le attività formative (si veda ad esempio, la «Nota informativa della Provincia di Torino sugli aspetti attuativi degli interventi formativi di cui al Bando provinciale Obbligo d'Istruzione e Diritto e Doveri A.F. 2013/2014» ([http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/file-storage/download/monitoraggio/ddoi/2013/Nota\\_info\\_OI\\_DD\\_2013\\_14.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/file-storage/download/monitoraggio/ddoi/2013/Nota_info_OI_DD_2013_14.pdf)), la cui validità è stata ribadita negli anni successivi).

<sup>85</sup> D.p.r. n. 394/99, art. 45, comma 2.

<sup>86</sup> Legge n. 47/17, art. 14, comma 4. Per un approfondimento sulle questioni attinenti il diritto all'istruzione e alla formazione, si rimanda al Manuale «Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale - Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali» ([http://www.piemonteimmigrazione.it/mediato/images/eventi/web\\_Minori\\_stranieri\\_e\\_diritto.pdf](http://www.piemonteimmigrazione.it/mediato/images/eventi/web_Minori_stranieri_e_diritto.pdf)).

<sup>87</sup> V. cap. V, par. 1.2.4.

Inoltre, i MSNA non richiedenti asilo che al compimento della maggiore età ricevono un permesso di soggiorno per attesa occupazione dovranno dimostrare di avere un lavoro regolare per rinnovare il permesso di soggiorno dopo i 19 anni: in mancanza di un lavoro, la questura potrà rigettare la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, con la conseguenza che il giovane verrà a trovarsi in una situazione di irregolarità e potrà essere espulso<sup>88</sup>. È quindi fondamentale che il MSNA sia adeguatamente supportato affinché possa trovare un lavoro all'approssimarsi dei 18 anni o poco dopo il compimento della maggiore età.

### 1) Le condizioni per l'accesso al lavoro dei MSNA

I MSNA titolari di permesso di soggiorno per minore età, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari possono lavorare alle stesse condizioni dei minori italiani<sup>89</sup>.

I MSNA titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo acquisiscono tale diritto dopo 60 giorni dalla verbalizzazione della domanda d'asilo<sup>90</sup>.

La normativa generale sul lavoro dei minori stabilisce che i minorenni possono essere ammessi al lavoro se soddisfano i seguenti requisiti:

- hanno compiuto 16 anni<sup>91</sup>; rappresenta un'eccezione il contratto di apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale, per il quale l'età minima è fissata a 15 anni<sup>92</sup>;
  - hanno assolto l'obbligo di istruzione<sup>93</sup>, secondo le modalità viste al paragrafo precedente;
  - ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo, frequentano un istituto scolastico nelle ore libere dal lavoro (anche presso i CPIA), un corso di formazione professionale o i moduli aggiuntivi previsti dal contratto di apprendistato.
- Sono previsti diversi limiti al lavoro minorile, a tutela della

---

<sup>88</sup> V. cap. II, par. 1.4.2.

<sup>89</sup> D.lgs. n. 286/98, art. 2, comma 3, art 6, comma 1 e art. 18, comma 5.

<sup>90</sup> D.lgs. n. 142/15, art. 22, comma 1.

<sup>91</sup> Legge n. 296/06, art. 1, comma 622.

<sup>92</sup> D.lgs. n. 81/2015, art. 43, comma 2.

<sup>93</sup> Legge n. 977/67, art. 3.

giovane età del lavoratore, per quanto riguarda le mansioni, l'orario di lavoro, ecc.<sup>94</sup>

Ai fini dell'avviamento al lavoro, il minore deve essere iscritto al centro per l'impiego.

## 2) I tirocini

Il tirocinio extracurricolare (formativo e di orientamento o di inserimento/reinserimento lavorativo)<sup>95</sup> è una misura finalizzata a favorire l'avvicinamento al mondo del lavoro, l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo. Il tirocinio non si configura come un rapporto di lavoro.

Il limite di età minimo per svolgere il tirocinio è di 16 anni ed occorre aver assolto l'obbligo scolastico ai sensi della normativa vigente. In alcuni casi, è consentita l'attivazione di tirocini anche nei confronti di MSNA che non possano dimostrare di aver assolto l'obbligo scolastico nel Paese d'origine né in Italia, a condizione che stiano frequentando un percorso scolastico finalizzato al conseguimento della licenza media (in genere presso un CPIA) e siano iscritti presso il centro per l'impiego a seguito di specifica e motivata richiesta da parte di un comune/ente gestore delle funzioni socio assistenziali.

Per realizzare un tirocinio è necessaria una convenzione tra l'ente promotore (centro per l'impiego, Agenzia Piemonte Lavoro ecc.) e il soggetto ospitante (imprese, enti pubblici, associazioni con determinati requisiti ecc.), corredata da un Progetto Formativo Individuale concordato fra ente promotore, soggetto ospitante e tirocinante dove sono stabiliti i diritti e doveri dei soggetti coinvolti.

L'attivazione del tirocinio per il MSNA deve essere effettuata dal tutore o, se non ancora nominato, dall'esercente i poteri tutelari in via provvisoria.

Un tirocinio può durare da un minimo di 2 mesi a un massimo di 6 mesi o, per alcune specifiche categorie (richiedenti protezione internazionale, titolari di permesso di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria o motivi umanitari ecc.) 12 mesi.

È corrisposta al tirocinante un'indennità per la partecipazio-

---

<sup>94</sup> Legge n. 977/67, art. 6, 15-19, Allegato I.

<sup>95</sup> D.G.R. Piemonte n. 85-6277 del 22 dicembre 2017.

ne al tirocinio di importo non inferiore a 300 euro lordi per 20 ore settimanali.

Diversi progetti attivi a livello locale e nazionale<sup>96</sup> finanziano percorsi individualizzati finalizzati all'inserimento lavorativo dei MSNA prossimi al compimento dei 18 anni e dei giovani migranti che hanno fatto ingresso in Italia come minori, attraverso una dotazione monetaria e l'erogazione di una serie di servizi di supporto allo sviluppo delle competenze, all'accompagnamento verso l'autonomia ecc.

## 6. FOCUS: L'iscrizione al servizio sanitario nazionale

di Natalie Ghirardi

### 6.5.1. Legge 47/2017 e diritto alla salute dei MSNA

L'art. 14 della legge n. 47/17 introduce al comma 1 dell'art. 34 t.u. immigrazione (D.lgs. n. 286/98) la lettera «*b-bis*) *l'iscrizione obbligatoria al s.s.n. dei msna*» statuendo che «devono essere iscritti al S.S.N. i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».

### 6.5.2. Iscrizione al SSN dei MSNA

In Italia chiunque intenda iscriversi al S.S.N. deve possedere il codice fiscale.

Se il minore *possiede* il codice fiscale l'iscrizione viene effettuata immediatamente.

Se il minore *non possiede* il codice fiscale può essere iscritto con il codice STP (straniero temporaneamente presente) oppure con il codice ENI (europeo non iscritto).

In Piemonte esiste la circolare regionale del 28/5/2015 prot. 10717 che stabilisce che per il minore irregolarmente presente si può richiedere il codice fiscale direttamente all'A.S.L. al momento dell'iscrizione.

---

<sup>96</sup> Si vedano ad es. il progetto «Percorsi» promosso dalla Direzione Generale per l'Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alcuni progetti finanziati dal programma «*Never Alone*» e il progetto NOMIS.

## 7. FOCUS: Il consenso informato al trattamento sanitario

di Joëlle Long

Tra i compiti del tutore è compreso quello di esprimere o rifiutare il consenso informato ai trattamenti sanitari che riguardino la persona del tutelato (art. 3 comma 2° legge 22 dicembre 2017 n. 219). Tuttavia, nel caso in cui il tutore non accolga il minore in affidamento familiare a casa propria, la competenza *non* riguarda: a) i trattamenti sanitari «ordinari» (es. somministrazione di un medicinale antipiretico in presenza di febbre), essendo per legge gli stessi attribuiti alla competenza degli affidatari (art. 5 comma 1° legge n. 184/1983) o al responsabile della comunità (*ivi*, art. 5 comma 3°), e b) neanche i trattamenti d'urgenza per i quali il medico procede anche in mancanza del consenso essendo configurabile lo stato di necessità (art. 2046 cod. civ.). Sono invece di competenza del tutore per esempio gli interventi chirurgici programmati e i trattamenti psicologici, psicoterapeutici e psichiatrici.

Il criterio che deve guidare il tutore nella prestazione del consenso informato è, come per ogni decisione tutoria, l'interesse del minorenne, valutata la sua situazione attraverso il dialogo con il personale medico e più in generale con coloro che più conoscono il ragazzo (dunque per esempio gli educatori della comunità che lo ospita, gli affidatari, l'assistente sociale che lo segue) e, ovviamente, l'ascolto del ragazzo stesso. Ogni minorenne ha infatti il diritto di *partecipare* alle scelte relative alla propria salute con intensità crescente secondo la sua età e il suo grado di maturità: deve sempre essere informato «in modo consono alle sue capacità» (art. 3 comma 1° legge n. 219 del 2017); progressivamente poi, man mano che si avvicina alla maggiore età, la sua volontà diventa sempre più vincolante per l'adulto chiamato prendere la decisione nel suo interesse. Nel caso in cui il tutore rifiuti le cure proposte e il medico ritenga invece che siano appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare su ricorso del tutore o del medico o della struttura sanitaria (art. 3 comma 5° legge n. 219 del 2017). Anche nel caso di contrasto tra tutelato e tutore pare opportuno l'intervento dell'autorità giudiziaria, affinché accerti se non sia opportuno sospendere temporaneamente o addirittura revocare l'incarico al tutore nell'interesse del minore (art. 384 cod. civ.). In ogni caso, occorrerà comunque tenere presente che il trattamento sanitario appare difficilmente

praticabile contro la volontà dell'interessato capace di discernimento, stante il diritto fondamentale di ogni individuo alla dignità e all'autodeterminazione (art. 1 legge n. 219 del 2017) e alla libertà personale<sup>97</sup>.

Fanno eccezione alla regola generale della competenza del tutore a prestare il consenso informato i casi in cui la legge riconosce espressamente l'autonomia decisionale del minorenni. Le norme sull'interruzione volontaria della gravidanza, per esempio, prevedono che sia la donna, indipendentemente dall'età, a richiedere l'interruzione volontaria della gravidanza, con procedure poi differenziate secondo che l'interruzione sia richiesta nei primi 90 giorni dall'inizio della gravidanza o successivamente. In questo secondo caso, la situazione della donna minorenne è in tutto e per tutto equiparata a quella della maggiorenne, essendo la decisione rimessa alla decisione insieme della donna e del medico (artt. 12 + 7 legge n. 194 del 1970). Nei primi 90 giorni invece è richiesto anche l'assenso di «chi esercita sulla donna stessa la potestà o la tutela» (art. 12 legge n. 194 del 1970); tuttavia, in assenza di tale assenso o «quando vi siano seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela», il consultorio, la struttura socio-sanitaria, o il medico di fiducia della ragazza trasmettono la documentazione al giudice tutelare il quale, sentita la donna, decide se autorizzarla all'interruzione della gravidanza (*ibidem*). A partire da una lettura combinata della legge n. 405 del 1975 (sui consultori familiari) con le disposizioni in materia di violenza sessuale contenute nel codice penale si ritiene che dai 14 anni in poi la ragazza e il ragazzo abbiano il diritto di autodeterminarsi in merito alla gestione della sessualità e possano dunque sottoporsi a visite mediche ed esami diagnostici pertinenti e chiedere e ottenere la somministrazione di contraccettivi. I minorenni, inoltre, hanno diritto di chiedere personalmente accertamenti diagnostici, anche di

---

<sup>97</sup> Da qui, per esempio, l'orientamento giurisprudenziale favorevole a utilizzare nel caso di dissenso di un minorenne capace di discernimento e indipendentemente dal consenso di genitori o del tutore, l'istituto del trattamento sanitario obbligatorio (TSO), ovviamente in presenza di «alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici» (art. 34 legge n. 833/1978) e con le garanzie previste dalla legge (*ibidem*).



laboratorio, e cure per malattie trasmesse sessualmente (art. 4 legge n. 837 del 1956 e artt. 9 e 14 d.p.r. n. 2056 del 1962), ivi compresa specificamente l'analisi per l'accertamento dell'infezione da HIV per la quale, secondo l'interpretazione maggioritaria, l'esito deve essere comunicato «esclusivamente alla persona cui tali esami sono riferiti», anche se minorenne (cfr. art. 5 della legge n. 135 del 1990). Infine, in materia di stupefacenti, il minore può richiedere direttamente ai servizi pubblici per le dipendenze «di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo» e chiedere l'anonimato anche rispetto ai genitori e al tutore (art. 120 commi 2° e 3° del D.P.R. n. 309 del 1990).

## CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. Messaggio per i futuri tutori volontari da parte del *Care Leavers Network Italia*, di *Associazione Agevolando*. – 1.1. Il documento «In viaggio verso il nostro futuro». – 1.2. Ai tutori volontari. – 2. I principi e le norme della Convenzione sui diritti dell'infanzia quali orientamenti valoriali e pratici per il tutore, di *Joëlle Long*. – 2.1. Il contesto– 2.1.1. *Protection*. – 2.1.2. *Provision*. – 2.1.3. *Participation*. – 2.2. Un *vademecum*?

### **1. Messaggio per i futuri tutori volontari da parte del *Care Leavers Network Italia* di *Agevolando*\***

Innanzitutto ci presentiamo! Il *Care Leavers Network Italia* è una rete di ragazzi e ragazze tra i 16 e i 25 anni che vivono o hanno vissuto un periodo della loro vita fuori famiglia (casa famiglia, comunità di accoglienza, affido). Siamo stati coinvolti/e in un percorso di partecipazione e cittadinanza attiva per promuovere attività di scambio e riflessione, proporre suggerimenti e idee per orientare le politiche e migliorare i percorsi di accoglienza.

Abbiamo creato momenti di aggregazione, di confronti e arricchimento reciproco.

Siamo circa 100 *care leavers* provenienti da sei differenti regioni (Piemonte, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Campania e Sardegna).

Il *Care Leavers Network Italia* è promosso da Agevolando, la prima associazione in Italia nata per aiutare ragazzi e ragazze che escono da percorsi «fuori famiglia». È un progetto realizzato

---

\* Associazione che opera nell'ambito del disagio sociale e della promozione del benessere e della partecipazione di minorenni e di neo-maggiorenni che vivono fuori dalla loro famiglia d'origine. Le sue sedi si trovano in 14 città italiane. [www.agevolando.org](http://www.agevolando.org).

con il sostegno dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Università di Padova <sup>1</sup>.

### *1.1. Il documento: «In viaggio verso il nostro futuro»*

Il primo risultato che abbiamo raggiunto è stata la creazione di una piccola pubblicazione che abbiamo presentato ufficialmente lo scorso 17 luglio a Roma al CNEL. I temi che abbiamo analizzato sono stati il percorso «fuori famiglia», la fase di uscita, i percorsi partecipativi e la cittadinanza attiva. Nonostante la presenza di facilitatore, si è scelto di non filtrare e non modificare in alcun modo il punto di vista espresso da noi ragazzi e ragazze, che è stato fedelmente ripreso. Vi presentiamo una sintesi di questo documento che speriamo possa esservi d'aiuto per conoscere meglio il nostro punto di vista, abbiamo infine aggiunto un nostro specifico messaggio per gli aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

### *Dateci fiducia!*

Per creare il nostro percorso di autonomia è fondamentale che i servizi sociali e le persone che lavorano per noi ci diano fiducia. Vi chiediamo di non fermarvi davanti alla paura dei nostri errori, possiamo e abbiamo bisogno di sbagliare per crescere, e abbiamo bisogno di «seconde possibilità» per rimetterci in gioco e imparare attraverso nuove esperienze.

### *Abbasso le etichette*

Ogni giorno facciamo i conti con molte etichette. Le nostre, quelle della nostra famiglia, quelle degli operatori. Alcune ci vengono addossate, mentre altre siamo noi a darle. Tutte ci fanno soffrire. Sarebbe bello sentirsi innanzitutto persone accanto ad altre persone.

---

<sup>1</sup> Sul sito [www.agevolando.org](http://www.agevolando.org) sono a disposizione video, foto e altri materiali.

*Stabilità nelle relazioni*

Alcuni di noi sono stati accolti in diverse comunità incontrando molti educatori, perché cambiavano spesso. Per noi è molto difficile quando gli educatori vanno via e dobbiamo abituarci a nuovi adulti. Qualcuno è stato seguito da numerosi assistenti sociali. Ad alcuni di noi è capitato, al contrario, di non conoscere affatto il nostro assistente. Gli adulti che si prendono cura di noi sono i nostri punti di riferimento, si creano dei legami di familiarità, ci affezioniamo alle persone che ci accompagnano. È necessario garantire stabilità nelle relazioni.

*Più partecipazione*

Fateci partecipare alle scelte che ci riguardano, anche quelle più banali, lasciandoci essere protagonisti. Ci piacerebbe essere pienamente coinvolti e avere voce in capitolo, perché soltanto con la consapevolezza di aver scelto noi la strada che stiamo percorrendo non avremo dubbi o rimorsi e saremo in grado di affrontare la vita con più energia, consapevolezza e serenità.

*Tempi adeguati*

È un fattore sempre presente per un ragazzo che cresce in comunità o casa-famiglia. Aiutateci a diminuire i tempi di attesa, ad avere più risposte, prendetevi l'impegno di darci queste risposte. Sarebbe utile cercare di velocizzare le procedure rendendole meno complesse e migliorare la comunicazione.

*Aiutateci a credere nei nostri sogni*

Siamo noi gli attori principali della nostra vita e quindi sono importanti le nostre scelte. Bisogna attivarsi prima del compimento dei 18 anni per costruire progetti di autonomia ed è importante che i ragazzi siano in prima linea. Non ci possiamo permettere di fare i «belli addormentati». Abbiamo bisogno di essere sostenuti nelle nostre qualità, aspirazioni e capacità: anche noi abbiamo sogni e vorremmo essere aiutati a esprimerli e realizzarli.

*I percorsi di accoglienza non sono viaggi senza meta!*

La comunità deve restare un punto di riferimento, anche quando si viene dimessi. Ma noi come ragazzi non possiamo cullarci e appoggiarci per sempre alla comunità, dobbiamo sapere che tocca a noi prendere le redini del nostro percorso! Sarebbe importante essere seguiti costantemente da persone che difendano i nostri diritti, anche aiutandoci a conoscerli.

*Lasciate aperte le porte*

L'uscita dai percorsi di accoglienza può essere un momento molto difficile, che ciascuno vive in modo molto diverso. Qualcuno di noi desidera prendere un po' di distacco dalle comunità, mentre altri vorrebbero mantenere più legami. Noi crediamo sia importante garantire questa possibilità, saremo poi noi ragazzi a decidere cosa fare. Sapere che in caso di bisogno le porte sono aperte è una cosa che ci fa stare molto sereni.

*Nessuno diventa adulto a 18 anni. Non è giusto chiederlo a noi!*

Sostenete la nostra battaglia affinché l'accoglienza possa essere prolungata fino ai 21 anni. Diventare maggiorenni ci rende felici ma non possiamo vivere questo momento con la paura di finire sulla strada, senza risorse e sostegno. Costruiamo il dopo un po' prima. Dateci supporto e strumenti adatti. Non lasciateci soli e interessatevi al nostro benessere alla conclusione del nostro percorso.

*1.2. Ai tutori volontari*

Ancora noi ragazzi conosciamo molto poco questa figura e questa opportunità. Pensiamo quindi innanzitutto che sia importante farla conoscere di più ai ragazzi stranieri non accompagnati che si trovano in comunità o in casa-famiglia, rendendoci più consapevoli. Spesso non sappiamo chi è un tutore e cosa fa, perché nessuno ce lo spiega.

In generale per un ragazzo in vista della fine del percorso in comunità, è importante coltivare interessi, raccogliere strumenti

e abilità. Per questo le persone adulte attorno a noi ci possono supportare e incentivarci in questo.

È importante costruire punti di riferimento, legami significativi con persone esterne alla struttura, che non siano educatori; i tutori volontari potrebbero accompagnarci in questa fase delicata, per non farci provare una sgradevole sensazione di abbandono. Al tempo stesso questa figura ci potrebbe aiutare nell'intraprendere un percorso di indipendenza fatto anche di gesti concreti: andare ad aprire un conto corrente, ricerca lavoro, ricerca di una casa o semplicemente sapere che lui è presente.

In generale ci piacerebbe aumentare le occasioni di confronto e inserimento positivo nella società per integrarci, potendo usufruire di alcuni strumenti integrativi tra cui borse di studio per fini scolastici, educativi, sportivi e culturali.

Un aspetto molto importante per noi ragazzi stranieri non accompagnati riguarda la possibilità di ottenere i documenti necessari e in tempi il più possibile rapidi, ricevendo informazioni giuste per capire come averli e a chi rivolgerci.

Infine crediamo che un tutore per prendere decisioni importanti debba conoscere noi ragazzi e le nostre situazioni. Se non ci conosce, se non ci ha mai ascoltati davvero, non può prendere delle decisioni sul nostro futuro. Deve fidarsi di chi ci conosce bene, è importante che parli e cooperi con gli altri attori della squadra di aiuto.

In sintesi vi chiediamo ascolto, di aiutarci a essere protagonisti e cittadini attivi, di aiutarci nella delicata fase di passaggio alla maggiore età, di favorire la nostra integrazione, di essere punti di riferimento significativi per noi accompagnandoci nella sfida di diventare grandi.

## **2. I principi e le norme della Convenzione sui diritti dell'infanzia quali orientamenti valoriali e pratici per il tutore** di Joëlle Long

### *2.1. Il contesto*

La regolazione della condizione giuridica del MSNA si inserisce in un quadro normativo nazionale e internazionale consolidatosi nel corso del XX secolo e che vede la persona minorenni al contempo come soggetto di diritti e come attore della loro protezione. Accanto a norme tradizionali che tutelano i minorenni imponendo agli adulti specifici doveri (pensiamo per i MSNA

al divieto assoluto di respingimento alla frontiera<sup>2</sup>, alla prima accoglienza in strutture dedicate esclusivamente ai minori<sup>3</sup>, alla presunzione di minore età in caso di dubbi<sup>4</sup>, alla nomina tempestiva di un tutore<sup>5</sup>, alla preferenza per l'affidamento familiare rispetto all'inserimento in una struttura<sup>6</sup>, si riconoscono infatti alle persone di età minore veri e propri diritti soggettivi (es. diritto alla salute e all'istruzione<sup>7</sup>). Oltre a ciò, si ritiene che i minorenni capaci di discernimento siano dotati di una propria competenza decisionale e che abbiano pertanto il diritto di decidere su diversi aspetti della loro vita in autonomia dagli adulti legalmente responsabili per loro: da qui anzitutto il diritto di essere informati su ciò che li riguarda, ovviamente con modalità e contenuti adatti alla loro età e al loro grado di maturità, e per i «grandi» minori anche il diritto di manifestare la propria opinione, diritto che in alcuni ambiti assume a un vero e proprio diritto di veto<sup>8</sup>.

A tale traguardo ha senza dubbio contribuito in modo rilevante (sebbene non decisivo, essendo il processo già in atto da tempo nel diritto nazionale) l'approvazione di alcuni documenti internazionali, prima tra tutti la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child*) elaborata nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e aperta alla firma a New York nel 1989. Il testo è composto da cinquantaquattro articoli e da tre protocolli opzionali (sui bambini in guerra, sullo sfruttamento sessuale, sulla procedura per i reclami) e prevede la costituzione di un «Comitato dei diritti dell'infanzia» (con sede a Ginevra) per monitorare la piena

<sup>2</sup> Art. 3 legge n. 47 del 2017. Vd. sopra capitolo VI par. 1.4.1.

<sup>3</sup> Art. 4 legge n. 47 del 2017 vd. sopra capitolo VI par. 1.2.

<sup>4</sup> Art. 5 legge n. 47 del 2017. Sull'accertamento dell'età vd. sopra capitolo VI par. 1.1.3.

<sup>5</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia e in particolare, *Commento Generale n. 6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 3 giugno 2005, pp.11 ss. Sulla differenza tra un mero rappresentante legale e un tutore cfr. *supra* FOCUS p. 8.

<sup>6</sup> Art. 7 legge n. 47 del 2017. Sull'affidamento familiare di MSNA vd. sopra capitolo VII par. 2.

<sup>7</sup> Art. 14 legge n. 47 del 2017.

<sup>8</sup> Pensiamo al consenso ai trattamenti sanitari e all'impossibilità – se non nei casi e con le garanzie del cosiddetto TSO (trattamento sanitario obbligatorio) – di procedere a un trattamento sanitario contro la volontà dell'interessato, sia egli un adulto o un “grande” minore. In tema si rinvia sopra al FOCUS “Il consenso informato al trattamento sanitario”.

attuazione della carta da parte dei paesi membri<sup>9</sup>. A oggi è uno degli strumenti internazionali più ratificati: mancano infatti all'appello solo gli Stati Uniti d'America, la cui reticenza pare imputabile al timore che la Convenzione possa consentire delegittimazioni del diritto interno, in particolare con riferimento all'ingerenza pubblica nell'esercizio della responsabilità genitoriale e anche in relazione all'utilizzo della pena capitale per i minori. L'Italia l'ha ratificata con legge n. 176 del 1991.

La Convenzione e i suoi protocolli, nell'interpretazione data dal Comitato dei diritti dell'infanzia<sup>10</sup>, costituiscono oggi culturalmente e legalmente il quadro di riferimento sui diritti del minore e ben possono dunque fornire orientamenti valoriali e pratici anche per il tutore volontario di minori stranieri non accompagnati. Nell'economia del presente discorso, pare utile seguire la distinzione secondo i pilastri (o «valori fondamentali») della Convenzione, usualmente individuati nelle cosiddette «3P»: Prestazioni (*Provision*), Protezione (*Protection*), Partecipazione (*Participation*).

**Fig. 1.** I pilastri dei diritti della persona di età minore e il mandato del tutore



<sup>9</sup> Le osservazioni finali formulate dal Comitato con riferimento ai rapporti sullo stato di implementazione della Convenzione presentati ciclicamente dai singoli Paesi sono di grande interesse. Nelle ultime osservazioni relative all'Italia sono infatti individuate le linee guida di quella che sarà la legge n. 47 del 2017: si sottolinea infatti la mancanza di un quadro normativo generale che garantisca protezione e assistenza ai MSNA, si chiede l'adozione di linee guida comuni sull'accoglienza, l'identificazione, l'accertamento dell'età, che deve avvenire una volta per tutte, essere fondato su un approccio multidisciplinare ed essere informato al principio della presunzione della minore età in caso di dubbi (*Concluding observations, Italy*, 2011, CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 67).

<sup>10</sup> Di particolare interesse appaiono alcuni dei "commenti generali" del Comitato dei diritti dell'infanzia: il *Commento generale n. 6* "Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dalla loro paese d'origine" (2005); il *Commento generale n. 12*. "Diritto della persona di età minore all'ascolto" (2009); il *Commento generale n. 14*. "Il diritto del minore che il suo migliore interesse riceva primaria considerazione" (2013);



### 2.1.1. *Provision*

La prima componente fondamentale della tutela dei diritti dei minori è l'accesso di ogni essere umano che non abbia ancora raggiunto i diciotto anni (questo è il limite stabilito, «salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile», dall'art. 1 Convenzione<sup>11</sup>) a «un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale» (art. 27 Convenzione). Tali «prestazioni», subordinate alle risorse disponibili (secondo la Convenzione, *to the maximum extent of their available resources*<sup>12</sup>), sono da intendersi in senso lato come risorse e servizi, quindi comprendono anzitutto l'assistenza materiale (l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio) e le cure sanitarie (assistenza sanitaria primaria ma anche cure preventive e riabilitative<sup>13</sup>).

Nel caso dei MSNA l'accesso alla prestazioni è nella maggior parte di casi mediato dal tutore, che diviene dunque «volano» dei diritti del ragazzo. Il tutore, infatti, effettua l'iscrizione del MSNA al servizio sanitario nazionale<sup>14</sup> e cura i suoi rapporti con le autorità sanitarie, anche prestando ove necessario il consenso informato ai trattamenti sanitari sulla persona del minore<sup>15</sup>. Inoltre, lo iscrive a scuola e intrattiene rapporti periodici con le

---

<sup>11</sup> Sulla relatività culturale del principio del “superiore” interesse del minore, cfr. le considerazioni antropologiche di V. sopra capitolo I par. 2.

<sup>12</sup> Art. 4 e art. 27 comma 3° Convenzione. Il dato della sostenibilità economica è evidentemente cruciale nell'attuazione dei diritti della Convenzione. Mi limito qui a rilevare che la stessa legge n. 47 del 2017, pur riconoscendo ai MSNA importanti diritti, prevede in più punti una clausola di invarianza finanziaria: pensiamo per esempio all'art. 7 della legge che stabilisce un principio di favore per l'affido familiare rispetto al collocamento in comunità prevedendo che gli enti locali «possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione degli affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati», ma che da tale disposizione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanzia pubblica» e che «gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci».

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 24 della Convenzione sui diritti dell'infanzia «Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione...».

<sup>14</sup> In tema vd. sopra FOCUS “L'iscrizione al servizio sanitario nazionale”.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sul consenso informato vd. *supra* FOCUS Capitolo VII par. 5 e con riferimento specifico al servizio di neuropsichiatria infantile capitolo VI par. 1.

autorità scolastiche, per favorire l'integrazione del ragazzo e l'assolvimento da parte dello stesso almeno l'obbligo scolastico e poi, secondo le sue capacità ed aspirazioni, l'accesso anche ai gradi più alti dell'istruzione<sup>16</sup>. Nel caso in cui il minore svolga attività lavorativa, alle condizioni previste dal diritto italiano per tutti i minori, il tutore conclude il contratto di lavoro in nome e per conto del ragazzo e monitora che le condizioni di lavoro siano adeguate all'età e alla situazione del minore e che egli sia pagato in modo adeguato<sup>17</sup>. Ancora, il tutore interloquisce con i servizi sociali per esempio prestando il proprio consenso a un progetto di affidamento familiare o al collocamento in una determinata comunità e, soprattutto, vigilando su tali inserimenti e, se necessario, proponendo nell'interesse del minore soluzioni alternative. Infine, il tutore, ove già nominato, svolge un ruolo di primo piano nell'identificazione e nell'accertamento dell'età (art. 5 legge n. 47 del 2017), nella richiesta del permesso di soggiorno, nella scelta sulla domanda o meno della protezione internazionale<sup>18</sup>.

### 2.1.2. *Protection*

Un altro aspetto fondamentale della tutela dei diritti dei minori è la «protezione», cui ogni persona che non abbia ancora

---

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 28 della Convenzione «Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore all'educazione, e in particolare... : a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, ... e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili...; e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola». Per un approfondimento vd. sopra Capitolo VII par. 4.2.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 32 della Convenzione «Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale». Per un approfondimento sullo svolgimento da parte dei MSNA di attività lavorativa vd. sopra Capitolo VII par. 4.3.

<sup>18</sup> Su questo «doppio binario» vd. sopra Capitolo IV.

raggiunto la maggiore età ha diritto in ragione della presunzione che la stessa, a causa della sua condizione di immaturità biologica, si trovi in una condizione di vulnerabilità e sia dunque bisognosa di un trattamento differenziato «di favore». I minori che si trovino in condizione di particolare vulnerabilità, per esempio perché i MSNA e più in generale tutti i minorenni temporaneamente o definitivamente privati del loro ambiente familiare, hanno diritto «a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato» (art. 20 Convenzione)<sup>19</sup>.

Coronamento di questo approccio, invero piuttosto paternalistico, è il ben noto principio del superiore interesse del minore (*best interests of the child*), secondo cui «in tutte le decisioni relative a bambini e ragazzi, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente» (art. 3 Convenzione). Insomma, gli adulti chiamati a prendere decisioni che si ripercuotano sulla vita di un bambino o di un ragazzo, e dunque anche il tutore<sup>20</sup>, devono farlo perseguendo quello che - a loro giudizio - è l'interesse di quest'ultimo<sup>21</sup>, e non dunque il proprio (pensiamo per esempio ai genitori e/o alle autorità pubbliche chiamate a decidere le condizioni di una separazione o di un divorzio) o quello di un soggetto terzo (pensiamo all'interesse generale al controllo delle frontiere e quindi alla regolamentazione dei flussi dei migranti).

Ma quali sono, in concreto, gli strumenti per accertare l'interesse del minore? Gli strumenti normativi ci forniscono alcune indicazioni di massima che possono contribuire a fornire ai tutori volontari di MSNA alcuni orientamenti. La stessa Convenzione, del resto, afferma che «Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o... *dei tutori...* di dare a

---

<sup>19</sup> Per un'analitica ricognizione dei diritti di tutti i minori lontani dalla famiglia (e quindi anche dei MSNA) cfr. Comitato dei diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6* "Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dalla loro paese d'origine (2005).

<sup>20</sup> *Defence for Children, Standard di riferimento per i tutori di MSNA*, 2016: «Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo».

<sup>21</sup> «Quando un adulto ha a che fare con te, deve fare quel che è meglio per te»: UNICEF Italia, *I diritti dei bambini in parole semplici*, Roma, 2001.

quest'ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione» (art. 5, corsivo aggiunto).

Un esempio è la presunzione che sia nell'interesse del minore intrattenere e sviluppare le relazioni familiari, in mancanza di specifici elementi che indichino che esse siano pregiudizievoli per lo stesso<sup>22</sup>. Ai sensi della Convenzione, infatti, ogni bambino e ragazzo ha diritto a conoscere i suoi genitori ed essere allevato da essi (art. 7 comma 1°), a preservare le sue relazioni familiari (art. 8 comma 1°), a intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con i genitori nel caso di separazione dagli stessi (art. 9 comma 3°), a che ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sia considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza (art. 10 comma 1°). Infine, per i minori «rifugiati» (considerati in senso lato come coloro che abbiano lasciato il Paese di origine perché viverci sarebbe stato pericoloso) la «speciale» protezione cui hanno diritto deve comprendere, per quanto possibile e nel suo interesse, l'aiuto nella ricerca dei genitori o altri familiari per ricongiungerlo alla sua famiglia (art. 22 Convenzione).

Da qui, il dovere per il tutore di attivarsi per mantenere i rapporti che il minore abbia con la famiglia di origine *quando non risultino per lui pregiudizievoli*<sup>23</sup>. E ciò, per esempio, agevolando l'individuazione e il collocamento del minore presso familiari idonei a prendersene cura (art. 6 legge n. 47 del 2017), aiutandolo a stabilire contatti audio/video con la famiglia durante la sua permanenza in comunità o in affidamento familiare<sup>24</sup>,

---

<sup>22</sup> Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 14. Il diritto del minore che il suo migliore interesse riceva primaria considerazione*, para. 59-61.

<sup>23</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia e in particolare, *Commento Generale n. 6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, cit. I rapporti con la famiglia di origine sono individuati come fattori protettivi per il minore: *Connect, Working with the unaccompanied child. A tool for guardians and others actors working for the best interest of the child*, p. 12.

<sup>24</sup> La normativa sull'affidamento familiare (invero pensata per minori allontanati temporaneamente dalla famiglia di origine a causa della condotta pregiudizievole di quest'ultima) prevede espressamente che «Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazio-

favorendo il ricongiungimento familiare del minore a familiari residenti in altre Regioni italiane o in altri Paesi o il ricongiungimento di un familiare<sup>25</sup>.

Ma *come* può il tutore (o chi per lui) valutare in concreto se i rapporti del minore con la sua famiglia siano per lui pregiudizievoli ed, eventualmente, così tanto negativi da giustificare una sospensione di ogni relazione?

Il tema, com'è evidente, trascende il diritto del minore alla famiglia e riguarda in effetti ogni decisione che il tutore e l'adulto in generale debbano prendere «nell'interesse» di un bambino o di un ragazzo.

Un primo elemento del «*best-interests assessment*» è certamente l'attenzione *in concreto* alla persona minorenni, alla situazione in cui si trova e ai suoi specifici bisogni<sup>26</sup>. Per poter prendere decisioni che riguardino la vita di una persona di minore età, occorre conoscere la sua storia, le sue origini etniche, linguistiche, religiose<sup>27</sup> e il suo contesto di vita passato e presente.

---

ni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore» (art. 4 comma 3°). La norma è applicabile anche al collocamento in comunità.

<sup>25</sup> Per un esempio vd. sopra "La storia di Ibrahim", Capitolo V par. 3.

<sup>26</sup> Sulla necessità di un approccio caso per caso: Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 14. Il diritto del minore che il suo migliore interesse riceva primaria considerazione*, par. 32 e par. 46 e par. 48 ss. In generale sulla valutazione dell'interesse del minore cfr. United Nations High Commissioner for Refugees, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Ginevra, 2008.

<sup>27</sup> La stessa Convenzione sui diritti dell'infanzia per esempio prevede che nella scelta delle misure di protezione del minore privato della famiglia di origine (e quindi per esempio dell'affidamento familiare e dell'adozione) vadano debba tenersi «debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica». In senso analogo si esprime l'art. 1 comma 3° legge n.184 del 1983 sull'affidamento e l'adozione che sancisce il diritto del minore al rispetto dell' "identità culturale", e contestualmente il divieto di discriminazioni sulla base dell'etnia e della religione.

Alcuni operatori evidenziano per esempio le difficoltà che alcuni MSNA provenienti da Paesi in cui la maggioranza della popolazione abbia un approccio che enfatizza il rapporto familiare affrontano quando giungono in Paesi, come l'Italia, in cui invece l'individualismo è imperante: pensiamo al frequente desiderio di tanti di questi ragazzi di inviare fin da subito anche piccole somme di denaro alla famiglia in patria, al peso delle aspettative della famiglia rispetto alle aspirazioni individuali nella scelta per esempio del percorso scolastico, alla pena dell'ostracizzazione dall'ambiente familiare nel caso di adozione di comportamenti percepiti dalla famiglia come "alieni": cfr. Connect, *Wor-*

E ciò può essere fatto raccogliendo e consultando dei documenti, recandosi nel luogo di vita del minore, parlando con lui<sup>28</sup>, chiedendo a e affidandosi alle conoscenze delle figure che nella quotidianità si rapportano con il MSNA, e dunque gli educatori della comunità o, più raramente, gli affidatari, i funzionari dei servizi sociali che da tempo seguono il caso<sup>29</sup>.

*Step* successivo è quello della determinazione dell'interesse del minore (*best interests determination*), che deve avvenire con un approccio *globale, multidisciplinare*<sup>30</sup> e attento agli effetti di *lungo periodo* sulla vita del ragazzo<sup>31</sup>. Anzitutto, infatti, occorre riconoscere la dimensione plurale degli interessi del minore, i quali devono essere considerati e, se in contrasto, bilanciati attribuendo loro un peso specifico in relazione alle peculiarità del caso concreto<sup>32</sup>. In secondo luogo, la valutazione di ciò che è migliore per il minore richiede in molti casi conoscenze e competenze in campi diversi, per esempio quello giuridico, quello

---

*king with the unaccompanied child. A tool for guardians and others actors working for the best interest of the child*, 2014, pp. 9 ss. Sul rischio però di alimentare stereotipi data la varietà di provenienze e di circostanze dei MSNA in questo volume *supra* Capitolo II par. 2.

<sup>28</sup> Sulla necessità di ascoltare il minore per valutarne l'interesse Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 14. Il diritto del minore che il suo migliore interesse riceva primaria considerazione*, par. 32 e parr. 53-54. Il medesimo Comitato raccomanda con espresso riferimento ai minori allontanati dalla famiglia e ai MSNA che «Il processo di valutazione dovrebbe avvenire in un'atmosfera accogliente e sicura e dovrebbe essere realizzata da professionisti qualificati, che hanno ricevuto una formazione sulle tecniche di intervista attente sia all'età che al genere» (Comitato dei diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 6*, cit., par. 20). In generale sul diritto del minore all'ascolto vd. *infra* par. 4.

<sup>29</sup> Declinato con riferimento al tutore, nelle incisive parole di un gruppo di ragazzi con esperienza di allontanamento dalla famiglia, «Un tutore per prendere decisioni importanti deve conoscere noi ragazzi e le nostre situazioni... deve parlare con, cooperare e fidarsi di chi lo conosce» (Care leavers Network Italia, *In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza "fuori famiglia" con gli occhi di chi l'ha vissuta*, 2017).

<sup>30</sup> Così, ma invero in termini piuttosto prudenti il Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 14*, cit., par. 47 e par. 94.

<sup>31</sup> Così si ritiene comunemente che sia nell'interesse del ragazzo posticipare quelle azioni e quegli interventi che possano in qualche modo pregiudicare scelte future di segno contrario: pensiamo per esempio alla volontà manifestata da un adolescente di farsi circoncidere per ragioni religiose.

<sup>32</sup> Non è un caso che la formulazione inglese parli al plurale di *best interests of the child*. Sul punto cfr. diffusamente Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 14. Il diritto del minore che il suo migliore interesse riceva primaria considerazione*, parr. 80 ss.

educativo, quello psicologico, quello medico. Da qui l'esigenza che il tutore non si ritenga depositario dell'interpretazione autentica dell'interesse del minore, ma si rivolga all'autorità giudiziaria<sup>33</sup> in caso di contrasto con gli altri soggetti impegnati nella cura del ragazzo (per esempio con i servizi sul progetto di vita o con i sanitari su un intervento sanitario). In ogni caso, il tutore deve coordinare la sua azione con gli altri attori istituzionali impegnati nella protezione dei diritti del minore<sup>34</sup> (evitando iniziative unilaterali), collaborare con gli stessi e condividere le informazioni acquisite, senza soppiantare figure significative e di riferimento per il minore che già esistano.

### 2.1.3. *Participation*

Il terzo pilastro è la partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla salvaguardia dei loro diritti.

Ogni adulto chiamato a prendere decisioni che influiscano sulla vita di un minorenne, infatti, dovrà dargli la possibilità di far sentire la sua «voce». E qui il tutore gioca un ruolo fondamentale per garantire un adeguato coinvolgimento del ragazzo in ogni processo decisionale che lo riguardi. Essendo il tutore il «campione» dell'interesse del minore, egli «deve essere consultato e informato su tutte le azioni che riguardano il bambino»<sup>35</sup>. Con specifico riferimento ai MSNA, la stessa legge n. 47 del 2017 riconosce infatti a questo gruppo di ragazzi il «diritto di partecipare *per mezzo di un rappresentante legale* a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito» (art. 15, corsivo aggiunto)<sup>36</sup>.

Gli strumenti legali previsti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia per garantire la partecipazione dei minorenni<sup>37</sup> so-

---

<sup>33</sup> Sui rapporti tra autorità giudiziaria e tutore durante la tutela cfr. sopra capitolo V.

<sup>34</sup> Defence for Children International Italia, *Standard di riferimento n. 6 per i tutori di MSNA*, 2016: «Il tutore.... agisce come intermediario con tutti gli attori coinvolti».

<sup>35</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6*, cit., par. 33.

<sup>36</sup> Nello stesso senso Defence for Children International Italia, *Standard di riferimento n. 2 per i tutori di MSNA* «Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda».

<sup>37</sup> Il diritto all'ascolto deve essere riconosciuto a tutti i minorenni capaci di formarsi le proprie opinioni e quindi dalla più tenera età, anche mediante

no essenzialmente due. a) Anzitutto il *diritto* all'*ascolto* e la loro libertà di esprimere liberamente la loro opinione agli adulti chiamati a prendere decisioni che possano influire sulla loro vita. Poi b), in secondo luogo, il diritto alla *valorizzazione delle opinioni*, delle aspirazioni e della volontà espresse, con intensità crescente secondo la loro età e la loro maturità<sup>38</sup>.

a) L'*ascolto* dovrebbe essere la modalità relazionale tipica per chi prende decisioni che riguardino una persona di età minore: il tutore, il giudice, i servizi sociali non possono infatti decidere dell'interesse del minorenni senza avergli dato la possibilità di essere ascoltato<sup>39</sup>. E l'obiettivo principale dell'*ascolto* non deve essere quello di fornire a chi ascolta materiale probatorio (pensiamo all'audizione della vittima o del testimone), ma invece di raccogliere le opinioni e gli interessi del minorenni in merito alla vicenda che lo interessa. Da qui, il diritto del minorenni di rifiutare l'*ascolto* che gli venga proposto<sup>40</sup>.

Prodromica all'*ascolto* è un'adeguata informazione al ragazzo il quale deve sempre essere informato dell'identità, del ruolo e delle funzioni del suo interlocutore, delle ragioni dell'*ascolto*<sup>41</sup>. Spetterà dunque anzitutto al tutore spiegare bene al ragazzo il suo ruolo e il significato dell'*ascolto*, ma anche per esempio il fatto esso non implichi il dovere per il tutore stesso di aderire poi senz'altro alla volontà manifestata dal minore (vd. *infra* nel testo)<sup>42</sup>. Più in generale, il tutore do-

---

forme di comunicazione, inclusi il gioco, il linguaggio del corpo, le espressioni facciali, il disegno e la pittura, attraverso le quali i bambini piccoli esprimono comprensione, scelte e preferenze (così espressamente il Comitato dei diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12*, cit., par. 21).

<sup>38</sup> Cfr. art. 12 Convenzione: «Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità».

<sup>39</sup> Il diritto delle persone di minore età all'*ascolto* è sancito anche dal Codice civile, all'art. 315 bis. Il diritto dei MSNA all'*ascolto* «in tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari anche in assenza del tutore» è oggi espressamente riconosciuto all'art. 15 legge n. 47 del 2017.

<sup>40</sup> Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n.12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, Ginevra, 2009, par. 16 e par. 134 lett. b.

<sup>41</sup> Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, Ginevra, 2009, par. 25.

<sup>42</sup> «Spesso non sappiamo qual è la funzione del tutore, perché nessuno ce



vrà informare il ragazzo dei suoi diritti<sup>43</sup>, ivi compreso per esempio il diritto all'assistenza legale e, in presenza delle condizioni previste dalla legge italiana<sup>44</sup>, al patrocinio a spese dello stato.

In concreto, l'ascolto dovrebbe essere diretto, preferibilmente mediante un colloquio di persona, tanto più nel caso di «grandi» minori dotati di discernimento<sup>45</sup>. Nel caso del tutore, visto il carattere durevole della funzione, il colloquio dovrebbe essere periodico, per esempio una volta la settimana, possibilmente in un momento dedicato che consenta al minore di sapere già in anticipo che gli sarà dedicato uno spazio preciso (es. la pizza del martedì sera...), oltretutto a richiesta del minore in casi di necessità e urgenza<sup>46</sup>. In subordine, l'ascolto può essere indiretto, tramite persone vicine al minore, come insegnanti, educatori, assistenti sociali, tutore<sup>47</sup>. Ed è di fondamentale importanza che questi «rappresentanti» trasmettano poi correttamente a chi di dovere le opinioni del bambino o dell'adolescente a chi prende le decisioni<sup>48</sup>.

Chiunque ascolti la persona minorenni, e tanto più il suo tu-

lo spiega» (Care leavers Network Italia, *In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza "fuori famiglia" con gli occhi di chi l'ha vissuta*, cit.).

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 42 Convenzione «Gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi attivi e adeguati sia agli adulti che ai fanciulli».

<sup>44</sup> Per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.528,41. Tale requisito sussiste in concreto per quasi tutti i MSNA.

<sup>45</sup> Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, cit., par. 35. Affermano espressamente l'importanza dell'ascolto diretto da parte del tutore i *Care leavers*: Care leavers Network Italia, *In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza "fuori famiglia" con gli occhi di chi l'ha vissuta*, 2017.

<sup>46</sup> In tali casi potrebbero essere gli operatori della comunità o gli affidatari a contattare per conto del minore il tutore chiedendogli un colloquio. Defence for Children International Italia, *Standard di riferimento n. 9 per i tutori di MSNA*: «Il tutore è «accessibile» per il minore».

<sup>47</sup> Ammette esplicitamente l'ascolto indiretto «in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne... tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale» l'art. 12 comma 2° Convenzione. La giurisprudenza italiana attuale sembra orientata a richiedere per l'ascolto indiretto una delega specifica a terzi esperti: cfr Cass. civ. 15 maggio 2013 n. 11687.

<sup>48</sup> Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, cit., par. 36.

tore (in quanto «campione» dell'interesse del minore), dovrebbe creare un clima di accoglienza e di fiducia tale da consentire al ragazzo di esprimersi e sentirsi compreso e accettato<sup>49</sup>. Come evidenziato dalla letteratura psicologica (sopra capitolo VI), ciò richiede l'adozione da parte del tutore di alcune strategie che consentano una comunicazione empatica (cosiddetto «ascolto attivo»). Un consiglio banale ma efficace è quello di aprirsi al minore, per esempio raccontando qualcosa di sé ed eventualmente della propria famiglia e del proprio ambiente di vita, anche creando qualche occasione di interazione del ragazzo con tale ambiente (es. un pomeriggio al cinema, una merenda insieme).

Nel caso in cui il minore non abbia un'adeguata conoscenza della lingua del Paese in cui si trova ha diritto a un interprete<sup>50</sup>. La legge n. 47 del 2017 prevede poi per i procedimenti giurisdizionali e amministrativi, che l'ascolto del MSNA avvenga con la presenza di un mediatore culturale (art. 25).

b) Dall'ascolto deve essere tenuto distinto il rilievo attribuito all'opinione espressa dal minore durante l'ascolto stesso. Se infatti quest'ultimo è un diritto di ogni minore capace di formare le proprie opinioni non lo è il fatto che la sua volontà trovi poi accoglienza nella decisione finale. È tuttavia vero che tanto più crescono l'età e la maturità del minore, tanto più la sua volontà diventa vincolante per tutti gli adulti e quindi anche per il giudice, per il tutore, per il medico<sup>51</sup>. In ogni caso il rispetto della persona del minore impone a ogni adulto di evitare di prendere iniziative unilaterali e di annunciare e spiegare invece anticipatamente le proprie decisioni al ragazzo, eventualmente, illustrando le ragioni di una scelta difforme dalla volontà da lui espressa<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> *Defence for Children International Italia, Standard di riferimento n. 8 per i tutori di MSNA*: «Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità».

<sup>50</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12*, cit., par. 124.

<sup>51</sup> Pensiamo alla già accennata impossibilità di sottoporre un adolescente renitente a un trattamento sanitario, se non con le garanzie previste per gli adulti dalle norme sui trattamenti sanitari obbligatori.

<sup>52</sup> Cfr. Comitato per i diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, Ginevra, 2009, par. 28.

## 2.2. *Un vademecum?*

Descrivere a priori le funzioni del tutore di un minore straniero non accompagnato è compito pressoché impossibile per le stesse ragioni che impediscono di scrivere un manuale per essere genitore. Inoltre, con specifico riferimento all'elemento multiculturale, multietnico e plurilinguistico, occorre non dimenticare che sono varie le provenienze dei MSNA e le loro situazioni di vita, così come peraltro quelle di chi accoglie<sup>53</sup>.

Ciò che abbiamo inteso fare con questo volume, con i limiti dati dal fatto che l'esperienza dell'Università di Torino in questo tipo di formazione è ancora limitata e che la recentissima entrata in vigore del decreto legislativo n. 220 del 2017 non ci consente oggi di avere un quadro chiaro di tutti gli aspetti del trasferimento della competenza per la nomina e la gestione delle tutele dei MSNA ai tribunali per i minorenni, è stato piuttosto fornire alcune informazioni di base di carattere giuridico, psicologico, sociale e antropologico, cercando al contempo di mettere in luce alcuni problemi che i tutori volontari possono trovarsi ad affrontare nella loro relazione con i MSNA. Se infatti è vero che il tutore volontario non esercita la sua attività come professionista, egli deve possedere «conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate»<sup>54</sup>.

Tra i documenti la cui lettura ci pare più utile per l'informazione e la formazione dei tutori e degli aspiranti tali, segnaliamo anzitutto un documento dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), intitolato *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali. Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani*. Il testo descrive infatti in modo approfondito (sebbene generale perché trasversale ai diversi ordinamenti nazionali) la figura del tutore e i suoi compiti nei diversi ambiti, al fine di promuovere una concezione comune della funzione e del ruolo dei tutori e dei rappresentanti legali nell'Unione europea, quale componente essenziale dei sistemi di protezione dei minori<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Il rischio è dunque di alimentare stereotipi e anche contrapposizioni fra “noi” (democratici, egualitari, senza pregiudizi di genere etc.) e loro (no).

<sup>54</sup> Cfr. *Defence for Children International Italia, Standard di riferimento n. 10 per i tutori di MSNA*.

<sup>55</sup> La pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana nel sito della

Con riferimento alla situazione italiana ci pare poi interessante la lettura del numero monografico «Nuovi cittadini e minori stranieri soli» della Rivista *Minorigiustizia* (2017, n. 3, Franco Angeli editore) che raccoglie contributi di ambiti disciplinari diversi affrontando temi rilevanti quali l'accertamento dell'età, la protezione internazionale (con particolare riguardo all'ascolto della persona minorenne da parte della commissione territoriale), le strutture di accoglienza, l'integrazione tramite la scuola, la tratta <sup>56</sup>.

Tra i materiali espressamente pensati per la formazione dei tutori volontari di MSNA segnaliamo poi la guida (non disponibile in lingua italiana) *Working with the unaccompanied child. A tool for guardians and others actors working for the best interest of the child*, elaborata nel 2014 da un gruppo di organizzazioni internazionali impegnate da tempo sul campo a favore dei MSNA con l'obiettivo di dare specifici elementi di conoscenza sulla situazione psico-sociale dei MSNA che giungono in Europa e di illustrare e favorire alcune buone prassi di accoglienza e relazione con questi minori <sup>57</sup>.

Infine, consigliamo la lettura del decalogo ragionato dei doveri del tutore *Standard di riferimento per i tutori di MSNA* <sup>58</sup>, elaborato nell'ambito di un progetto coordinato dall'organizzazione non governativa *Defence for Children International*, e delle «5 raccomandazioni da parte dei minori stranieri non accompagnati ai Tutori», frutto di un'indagine nei centri CivicoZero di *Save the Children* di Roma, Milano e Torino <sup>59</sup>.

---

FRA [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu) Esiste anche un testo più recente (gennaio 2018) intitolato “Tutela dei minori privati delle cure genitoriali dell'Unione europea” che traccia sinteticamente una mappa dei sistemi di tutela nei 28 Paesi membri comparando nel dettaglio il tipo di sistemi di tutela in uso, il profilo del tutore nominato, le procedure di nomina e i compiti dei tutori.

<sup>56</sup> Per l'indice completo degli articoli cfr. <https://www.francoangeli.it/ri-viste/sommario.asp?IDRivista=29>

<sup>57</sup> La guida è stata elaborata nell'ambito del progetto finanziato dall'Unione Europea CONNECT – “*Identifying good practices in, and improving, the connections between actors involved in reception, protection and integration of unaccompanied children in Europe*”, 2014. *Project partners: Save the Children Sweden, UNHCR's Bureau for EU Affairs, Swedish County Administration in Västra Götaland, Save the Children Italy, Don Calabria Institute, The Italian Ministry of Labour and Social Policies, Coram Children's Legal Centre, Stichting Nidos*. Cfr. [www.connectproject.eu](http://www.connectproject.eu)

<sup>58</sup> È reperibile anche italiano nel sito [www.corestandardsforguardians.com](http://www.corestandardsforguardians.com).

<sup>59</sup> Cfr. infra Capitolo III par. 2.



## INDICE ALFABETICO DEGLI AUTORI

- Aragno Alessandra – Giudice presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta.
- Baldelli Annamaria – Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta.
- Bianconi Carlo – Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario di Vercelli.
- Consito Manuela – Professore associato di Diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino.
- D'Angelo Alessandra – Avvocata in Torino, Associazione Studi Giuridici Immigrazione
- Dellavalle Marilena – Ricercatrice e professoressa aggregata di Principi e fondamenti del servizio sociale presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino. Assistente sociale specialista.
- Genco Enzo – Responsabile Servizio Minori, Comune di Torino.
- Ghirardi Natalie – Avvocata in Torino, Gruppo Regionale Immigrazione Salute.
- Gioia Emanuela – Coordinatrice della comunità residenziale Casa Nomis, a Rivoli.
- Gullace Giulia – Tutor didattica dei corsi di formazione per tutori volontari di MSNA, Università di Torino.
- Long Joëlle – Ricercatrice di Diritto privato, Coordinatrice dei corsi di formazione per tutori volontari di MSNA, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino.
- Lopomo Diego – Responsabile dell'Ufficio di Pubblica Tutela della Città metropolitana di Torino.
- Maher Vanessa – Già Professore ordinario di Antropologia Culturale, Università di Verona.
- Mauri Barbara – Responsabile Area Minori, Famiglie e Adulti, Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale "Valle di Susa".

- Pirro Orazio – Direttore Struttura Complessa Neuropsichiatria Infantile ASL Città di Torino ex ASL TO 1.
- Ricucci Roberta – Professore Associato, studiosa di migrazioni, politiche di integrazione e islam, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università di Torino.
- Rollè Luca – Ricercatore di Psicologia Dinamica, Dipartimento di Psicologia, Università di Torino.
- Rozzi Elena – Giurista, Consiglio Direttivo Associazione Studi Giuridici Immigrazione.
- Simone Daniela – Assistente sociale, Direzione Coesione Sociale, Regione Piemonte.
- Taliani Simona – Ricercatrice, docente di Antropologia dell’Infanzia all’Università di Torino, collaboratrice del Centro Frantz Fanon di Torino.
- Tamagnone Michela – Presidente della IX sezione Tutele del Tribunale ordinario di Torino.
- Tenchini Stefano – Assistente Sociale, Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale “Valle di Susa”.
- Turino Rita – Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza, Regione Piemonte.
- Utelle Nicholas – Dottore in Psicologia Clinica: Salute e Interventi nella Comunità, Università di Torino.

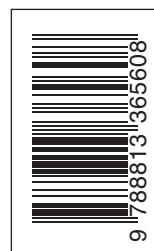
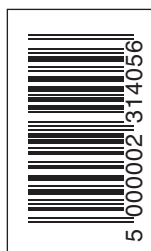
# TUTORI VOLONTARI DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.

MATERIALI PER L'INFORMAZIONE E LA FORMAZIONE

Questo libro raccoglie alcuni dei materiali prodotti per l'edizione pilota del corso di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che l'Università di Torino ha organizzato tra novembre 2017 e gennaio 2018 per conto della Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Piemonte. Tratti caratterizzanti della formazione sono stati il coinvolgimento dei soggetti istituzionali chiamati alla protezione e promozione dei diritti dei MSNA e l'ascolto di ragazzi "fuori famiglia" che abbiano avuto esperienza diretta di relazione con un tutore. Il testo è pensato per gli aspiranti tutori volontari che hanno risposto al bando aperto della Garante della Regione Piemonte e che seguono o seguiranno il percorso formativo piemontese. Può tuttavia essere utile a tutti coloro che, nel nostro Paese, intendano documentarsi sul tutore volontario di MSNA, anche al fine di valutare se presentare la propria candidatura.

**Joëlle Long** è Ricercatrice presso l'Università di Torino dove insegna Diritto di famiglia e ha coordinato due edizioni della formazione per aspiranti tutori volontari di MSNA. È autrice di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali prevalentemente di diritto minorile.

La pubblicazione è disponibile per consultazione Open Access, secondo le modalità del Creative Commons Attribuzione Non Commerciale Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT).



€ 22,00 I.V.A. INCLUSA